



KAYFOR 12

XII. KAMU YÖNETİMİ FORUMU

KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

12-14 EYLÜL 2014 / AYDIN

「XII. Kamu Yönetimi Forumu
Bildiriler Kitabı」



KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

KAYFOR XII BİLDİRİLER KİTABI

Editör
Doç. Dr. Fatma Neval GENÇ

ISBN: 978-975-8254-538

ÖNSÖZ

KAYFOR XII, 2014 yılının Eylül ayında “Kamu Yönetiminde Değişim” ana temasıyla Adnan Menderes Üniversitesi tarafından gerçekleştirilmiştir.

KAYFOR 12’ye 300’e yakın bildiri özeti gönderilmiş ve bunlar bilim kurulunun hakemlik sürecinden geçtikten sonra, 46 tanesi sunum için kabul edilmiş, yazarların onayı ile 43 tanesi de bu kitapta basılmıştır. Forumda 50’ye yakın farklı üniversiteden, 96 akademisyen hocamızın çalışmaları yer almıştır. Bu itibarla KAYFOR 12 yoğun katılım talebinin gerçekleşmesi ile de dikkat çekmektedir.

12-13 Eylül tarihlerinde gerçekleştirilen 12. Kamu Yönetimi Forumu’nda 2 paralel, toplamda 10 oturum yapılmıştır. Bu oturumlarda, reform, yerel yönetimler, kent ve çevre, kurumsallaşma, temsil ve katılım, 6360 sayılı yasa, afet yönetimi, etik ve politika, teknoloji, yeni teknikler alt başlıkları dahilinde bildiriler sunulmuştur.

Sempozyumun gerçekleştirilmesinde destek veren kurumlara ilaveten bildiriler kitabının hazırlanmasında emeği geçen Adnan Menderes Üniversitesi, Söke İşletme Fakültesi öğretim üyesi Yrd. Doç. Dr. H. Emre Zeren ve Nazilli İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünde görev yapan Arş. Gör. Murat Artuç ve Arş. Gör. Murat Yılmaz’a da emeklerinden dolayı teşekkür eder, bildiriler kitabının gerek akademisyenler ve gerekse kamu çalışanları olmak üzere tüm kamu yönetimi camiası için faydalı olmasını dilerim.

Editör

Doç. Dr. Fatma Neval GENÇ

İÇİNDEKİLER

AÇILIŞ KONUŞMASI -----xii

Fatma Neval GENÇ

KAYFOR 12 BİLİM KURULU ÜYELERİ -----XVI

TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM YA DA DEĞİŞMEYEN KAMU YÖNETİMİ---1

CHANGES IN PUBLIC ADMINISTRATION IN TURKEY OR UNCHANGING PUBLIC
ADMINISTRATION

Kemal Görmez

Hazal Ilgın Bahçeci

1990’LARDAN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE’DE YÖNETİŞİM (GOVERNANCE): LİTERATÜRE
DAYALI BİR İNCELEME ----- 20

GOVERNANCE FROM THE 1990S TO THE PRESENT IN TURKEY: A REVIEW OF
LITERATURE

Halil İbrahim Aydın

Levent Memiş

YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE YÖNETİŞİM ANLAYIŞLARININ TÜRK KAMU
YÖNETİMİNE YANSIMALARI (GENÇLİK VE SPOR BAKANLIĞI ÖRNEĞİ) ----- 43

THE REFLECTION OF NEW PUBLIC MANAGEMENT AND GOVERNANCE CONCEPTIONS
TO THE TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION: THE EXAMPLE OF THE MINISTRY OF
YOUTH AND SPORTS

Halil Afşar

KÜRESELLEŞME VE DEĞİŞEN ANLAYIŞ: YÖNETİMDEN YÖNETİŞİME ----- 64

GLOBALIZATION AND CHANGING UNDERSTANDING: FROM GOVERNMENT TO
GOVERNANCE

Rıfat Karakoç

TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMLERİ VE GELECEĞİ ----- 76

THE SPECIAL PROVINCIAL ADMINISTRATIONS AND ITS FUTURE IN TURKEY

Yakup Bulut

Vedat Yılmaz

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER AÇISINDAN OLUŞTURULAMAYAN YEREL ÖZERKLİK-----	83
THE (NON)-FORMED LOCAL AUTONOMY IN TURKEY BY THE ASPECT OF LOCAL GOVERNMENTS	
<i>Çiğdem Akman</i>	
<i>İbrahim Attila Acar</i>	
TÜRKİYE’DE KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN KURUMSAL ALTYAPISININ DÖNÜŞÜM BİLEŞENLERİ AÇISINDAN İNCELENMESİ-----	95
AN EVALUATION OF URBAN TRANSFORMATION'S INSTITUTIONAL INFRASTRUCTURE IN TURKEY REGARDING COMPONENTS OF TRANSFORMATION	
<i>Savaş Zafer Şahin</i>	
KAMUSAL ALANIN İŞLEV DEĞİŞİMİ: SARAÇHANE ÖRNEĞİ -----	109
THE ALTERATION OF THE FUNCTION OF PUBLIC SPACE: THE EXAMPLE OF SARACHANE	
<i>Sezgül Karcioğlu</i>	
<i>Hicran Hamza Çelikyay</i>	
TÜRKİYE’DEKİ CEZA İNFAZ KURUMLARININ TARİHSEL GELİŞİMİNİN KENTE YANSIMASI (ÖRNEK OLAY; SİLİVRİ CEZA İNFAZ KURUMLARI YERLEŞKESİ)-----	131
REFLECTION TO CITY OF HISTORICAL DEVELOPMENT OF PENITENTIARIES IN TURKEY (CASE STUDY; SILIVRI CRIMINAL EXECUTION INSTITUTIONS CAMPUS)	
<i>Şafak Kaypak</i>	
<i>Vedat Yılmaz</i>	
20.YILINDA TÜRKİYE’DE ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ SÜRECİ: DEĞİŞİMLER, DÖNÜŞÜMLER, KIRILGANLIKLAR, İSYANLAR... -----	148
20TH YEAR OF THE ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT PROCESS IN TURKEY: CHANGES, TRANSFORMATIONS, VULNERABILITIES, REBELLIONS...	
<i>Sevim Budak</i>	
<i>Seda Yurtcanlı</i>	
<i>İlknur Gül</i>	
KENTSEL DÖNÜŞÜM VE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK ARAKESİTİNDE YEŞİL DÖNÜŞÜM-----	168
GREEN TRANSFORMATION BETWEEN THE INTERSECTION OF URBAN TRANSFORMATION AND SUSTAINABILITY	

Seda H. Bostancı

**SAĞLIK REFORMLARI SONRASI TÜRK SAĞLIK SEKTÖRÜNDE ÖRGÜTLENME VE
HİZMET SUNUMU KAPASİTESİ-----178**

**THE CAPACITY OF ORGANIZATION AND SERVICE DELIVERY AT TURKISH HEALTH
SECTOR AFTER THE HEALTH REFORM**

Erdal Eke

Mustafa Lamba

Yakup Altan

F. Burak Yerlikaya

**KURUM BİRLEŞMELERİNDE KURUMSALLAŞMA SORUNU SOSYAL GÜVENLİK KURUMU
PERFORMANS ARAŞTIRMASI-----199**

**INSTITUTIONALIZATION PROBLEMS ON MERGERS OF PUBLIC INSTITUTIONS A
SURVEY OF PERFORMANCE IN THE SOCIAL SECURITY INSTITUTION**

Kamil Ufuk Bilgin

Edip Maraş

**TÜRKİYE’DE YENİ KAMU YÖNETİMİ SANAL MI GERÇEK Mİ TARTIŞMASINA BİR
KATKI: POSTA HİZMET POLİTİKALARINDA YAŞANAN DEĞİŞİMİN (PTT A.Ş.)
DEĞERLENDİRİLMESİ-----218**

Murat Okcu

Osman Kürşat Acar

Elvettin Akman

TEMSİLDE CİNSİYET DEĞİŞKENİ: AYDIN VE MUĞLA İNCELEMESİ -----235

THE GENDER FACTOR IN REPRESENTATION: AN EVALUATION IN AYDIN AND MUĞLA

Nilüfer Negiz

Hakan Mehmet Kiriş

Aysun Yemen

Ash Yıldırım

Ayşen Peker

Tuna Emre Köklü

**TOPLUMSAL CİNSİYET VE SİYASAL KATILIM İLİŞKİSİ: 1999- 2004-2009-2014 YEREL
SEÇİMLERİ-----251**

GENDER AND POLITICAL PARTICIPATION RELATIONS: THE CASE OF 1999-2004-2009-2014 LOCAL ELECTIONS

Duygu Alptekin

Hilal Yüceyılmaz

YEREL VE ULUSAL DÜZEYDE SİYASETE VE YÖNETİME KATILIM PRATİĞİ: TÜRKİYE ÜZERİNE BİR ALAN ARAŞTIRMASI-----267

Bekir PARLAK

TÜRK SİYASAL HAYATINDA VE PARTİ SİSTEMİNDE OYNAKLİK VE PARÇALANMA: 2014 YEREL SEÇİMLERİ ÖRNEĞİ-----281

INVOLATILITY AND FRAGMENTATION IN TURKISH POLITICAL LIFE AND THE PARTY SYSTEM: THE CASE OF 2014 LOCAL ELECTIONS

Ahmet Bora Tarhan

Yüksel Koçak

Erhan Ezici

MAHALLE YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ VE BÜTÜNŞEHİR MODELİNDE YENİDEN YORUMLANMASI -----293

TRANSFORMATION OF NEIGHBOURHOOD UNIT ADMINISTRATION AND ITS NEW POSITION IN THE NEW METROPOLITAN MUNICIPALITY MODEL

Uğur Ömürgönülşen

Uğur Sadioğlu

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİSLERİNDEKİ TEMSİL ADALETSİZLİĞİNİN COĞRAFİ VE SİYASİ GÖRÜNÜMLERİ-----303

GEOGRAPHICAL AND POLITICAL VIEWS OF UNFAIRNESS OF REPRESENTATION IN METROPOLITAN MUNICIPALITY COUNCILS

Erbay Arıkboğa

DEĞİŞEN KENTLEŞME DİNAMİKLERİ KARŞISINDA 6360 SAYILI YASANIN İDARİ, SİYASİ, MALİ VE İKTİSADİ DEĞERLENDİRİLMESİ -----323

A POLITICAL, ADMINISTRATIVE, FISCAL AND ECONOMIC EVALUATION OF THE LAW NUMBERED 6360 IN THE FACE OF CHANGING URBANIZATION TRENDS

Hüseyin Gül

Seda Batman

ETKİNLİK VE DEMOKRASİ AÇMAZINDA, 6360 SAYILI KANUN: MERKEZİYETÇİ-YERELLEŞME ANLAYIŞININ, YEREL ÖZERKLİK ÜZERİNE ETKİLERİ-----337

IN EFFICIENCY AND DEMOCRACY IMPASSE, THE LAW NUMBERED 6360: THE EFFECTS OF CENTRALIST-LOCALIZATION APPROACH ON LOCAL AUTONOMY

Gökhan Zengin

KÖY MAHALLEYE SIĞAR MI? KÖY VE MAHALLEYE İLİŞKİN BİR ÇÖZÜMLEME -----355

DOES THE VILLAGE FIT INTO THE NEIGHBORHOOD? AN ANALYSIS OF ABOUT THE VILLAGE AND THE NEIGHBORHOOD

Ercan Oktay

Şerife Pekküçükşen

Selime Yıldırım

2014 YEREL SEÇİMLERİ İŞİĞİNDA KAPATILAN BELDE BELEDİYELERİ: DEĞİRMENDERE'DE YERELLİK VE TEMSİLİYET SORUNU-----371

ABOLISHED TOWN MUNICIPALITIES IN CONSIDERATION OF 2014 LOCAL ELECTIONS: LOCALITY AND REPRESENTATION PROBLEM IN DEĞİRMENDERE

Kadir Dede

Uğur Sadioğlu

Ali Arda Yüceyılmaz

AFET VE MEKÂNIN DÖNÜŞÜMÜNE GÜNCEL YASALAR ÜZERİNDEN BAKIŞ-----383

AN OVERVIEW WITH CURRENT LAWS TO DISASTER AND REGENERATION OF SPACE

Pelin Pınar Özden

Emre Cengiz

Ayşecan Hazal Ak

YÖNETİŞİM VE DOĞAL AFETLER: TÜRKİYE'DE DOĞAL AFET YÖNETİŞİMİ NE KADAR VE HANGİ BİÇİMDE MÜMKÜN?-----395

GOVERNANCE AND NATURAL DISASTERS: IN WHAT LEVEL AND FORM NATURAL DISASTER GOVERNANCE IN TURKEY IS POSSIBLE?

Tolgahan Aydın

Hüseyin Özgür

SOSYAL AĞBAĞ ANALİZİ BAĞLAMINDA AFET MÜDAHALE SİSTEMLERİ VE RESMİ ÖRGÜTLENME POLİTİKALARININ ANALİZİ: 2006 KUŞ GRİBİ VE 2011 VAN DEPREMİ MÜDAHALE OPERASYONLARI-----405

**AN ANALYSIS OF DISASTER RESPONSE SYSTEMS AND FORMAL ORGANIZATION
POLICIES THROUGH SOCIAL NETWORK ANALYSIS: 2006 AVIAN INFLUENZA AND 2011
VAN-ERCIS RESPONSE OPERATIONS**

Sıtkı Çorbacıoğlu

Süleyman Çelik

**AFET YÖNETİMİ KAPSAMINDA MÜLTECİLERİN EĞİTİMİ: TÜRKİYE’DE YAŞAYAN
SURIYELİ MÜLTECİLER ÖRNEĞİ -----415**

**EDUCATION OF REFUGEES IN SCOPE OF DISASTER MANAGEMENT: THE CASE OF
SYRIAN REFUGEES LIVING TURKEY**

Ömer Yavuz

Hasan Şen

TARİHSEL SÜREÇTE İZMİR’DE AFET VE AFET YÖNETİMİ UYGULAMALARI-----427

**DISASTER HISTORY OF IZMIR CITY AND DISASTER MANAGEMENT
IMPLEMENTATIONS**

Fatma Neval Genç

Bulut Doğan

KAMU POLİTİKALARI YOLUYLA KAMU DEĞERİ ÜRETMEK -----435

CREATING PUBLIC VALUE THROUGH PUBLIC POLICY MAKING

Özer Köseoğlu

Zahid Sobacı

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİMİN TEMELİ: ETİK KÜLTÜRÜN OLUŞTURULMASI
VE ETİK LİDERLİK -----453**

**THE FOUNDATION OF CHANGE IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION: CREATING AN
ETHICAL CULTURE AND ETHICAL LEADERSHIP**

H. Emre Zeren

Abdullah Turan

İ. Emre Göktürk

“AKADEMİK ETİK”LE ÜNİVERSİTEDE DEĞİŞİM MÜMKÜN MÜDÜR?-----467

IS IT POSSIBLE TO MAKE A CHANGE IN UNIVERSITY WITH “ACADEMIC ETHICS”?

İpek Özkal Sayan

Mısra Cigeroğlu Öztepe

SİYASET-ETİK İLİŞKİSİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ -----	479
RELATION BETWEEN POLITIC AND ETHIC: THE CASE OF TURKEY	
<i>Mehmet Tan</i>	
<i>Aziz Belli</i>	
ETİK ÇERÇEVESİNDE KAPİTALİZM, LİBERALİZM VE ÇEVRE ÇATIŞMASI: SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK BİR PARAVAN MI YOKSA ÇEVRE SORUNLARINA BİR ÇIKIŞ YOLU MU? -----	498
CAPITALISM, LIBERALISM AND ENVIROMENTAL CONFLICT WITHIN THE FRAMEWORK OF ETHICS: IS SUSTAINABILITY A SCREEN OR A WAYOUT FOR ENVIROMENTAL PROBLEMS?	
<i>Gözde Kestellioğlu</i>	
KENT YÖNETİMİNDE YENİ BİR TREND OLARAK AKILLI KENTLER: PHİLADELPHİA ÖRNEĞİ -----	510
SMART CITIES AS A NEW TREND IN URBAN MANAGEMENT: THE CASE OF PHILADELPHIA	
<i>Ferruh Tuzcuoğlu</i>	
<i>Mustafa Lütfi Şen</i>	
<i>Musa Eken</i>	
UZAKTAN ALGILAMA TEKNİĞİ KULLANILARAK KENTSEL BÜYÜMENİN ZAMANSAL OLARAK TAKİP EDİLMESİ: MANİSA ÖRNEĞİ -----	530
FOLLOWING THE URBAN GROWTH AT TIMES BY USING REMOTE SENSING METHOD: MANISA CASE	
<i>Fatih Işık</i>	
<i>Uluç Çağatay</i>	
YEREL YÖNETİMDEN YÖNETİŞİME GEÇİŞ Mİ: TÜRKİYE’DE 2014 YEREL SEÇİMLERİNDE SİYASAL PARTİLERİN BELEDİYE BAŞKAN ADAYLARI TERCİHLERİNİN SAYISAL ANALİZ TEKNİKLERİYLE DEĞERLENDİRİLMESİ -----	539
TRANSITION FROM LOCAL GOVERNMENT TO GOVERNANCE? EVALUATION OF PREFERENCES IN POLITICAL PARTIES ABOUT MAYORS IN 2013 LOCAL ELECTIONS IN TURKEY BY NUMERICAL ANALYSIS	
<i>Berkan Demiral</i>	
TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN E-DEMOKRASİ GELİŞİM MODELLERİ AÇISINDAN İNCELENMESİ -----	550

**ANALYSIS OF METROPOLITAN MUNICIPALITIES IN TURKEY IN TERMS OF
DEVELOPMENT MODELS E-DEMOCRACY**

Melih Engin

Fatih Gürses

KAMU YÖNETİMİNDE İNOVASYON -----570

INNOVATION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Elif Genç

Ramazan Şengül

KAMU YÖNETİMİNDE FARKLILIKLARIN YÖNETİMİ -----578

DIVERSITY MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

Mustafa Görün

İsmail Meriç

**2013 AVRUPA BİRLİĞİ İLERLEME RAPOR(LARI)ÇERÇEVESİNDE TÜRK KAMU
YÖNETİMİNİN KARŞILAŞTIRMALI DEĞERLENDİRİLMESİ -----600**

**THE COMPARATIVE EVALUATION OF TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION IN THE
FRAMEWORK OF TURKEY 2013 PROGRESS REPORTS**

Nalân Demiral

**ÖRGÜTSEL DEĞİŞİM YÖNETİMİNDE KAMU ÇALIŞANLARINA YÖNELİK
UYGULAMALAR -----606**

ORGANIZATIONAL CHANGE MANAGEMENT PRACTICES FOR PUBLIC EMPLOYEES

Sezai Öztop

Uysal Kerman

BELEDİYELERDE KURUMSAL PERFORMANS YÖNETİMİ ZORLUKLARI -----627

COMPLEXITIES OF CORPORATE PERFORMANCE MANAGEMENT IN MUNICIPALITIES

Yüksel Demirkaya

AÇILIŞ KONUŞMASI

Fatma Neval GENÇ

Doç. Dr. Adnan Menderes Üniversitesi, Nazilli İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

Protokolün değerli üyeleri, çok kıymetli hocalarım, 12. Kamu Yönetimi Forumu'na hepiniz hoşgeldiniz.

Kamu yönetimi alanının en önemli etkinliği olan Kamu Yönetimi Forumu'na, Adnan Menderes Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümü olarak ev sahipliği yapmaktan mutluyuz.

Bilim dalı ve disiplinlerin, bilim olma yolunda önemli unsurlarından biri alanla alakalı sistematik bilgi üretimi ve paylaşımıdır. Bu nedenle bilimsel bilgi üretme ve bilim olma yolunda o alanla alakalı bilimsel etkinlik ve yayınların önemli bir yeri vardır.

Türkiye'de kamu yönetimi alanına baktığımızda, Türkiye'de kamu yönetimi alanının kamu yönetimi eğitimindeki gelişmeye paralel biçimde, 1950'ler sonrasında yaygınlaştığı, ancak 2000'ler sonrasında düzenli/sürekli olarak yapılan, kamu yönetimi disiplini içerisinde belli bir temayı işleyen ve birden çok araştırmacı ve uygulamacının sunuşlarından oluşan toplantılar yapıldığı görülmektedir.

2000 öncesinde yapılan bu çalışmalara bakıldığında; Türk İdareciler Derneği çatısı altında yapılmış bir araştırmanın sonuçlarını yansıtan “Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar” (1976) ilk örnek olarak verilebilir. Sosyal bilimlerdeki gelişmelerin değerlendirildiği bilimsel toplantıların bir bölümünün veya bir oturumunun kamu yönetimi disiplinine ayrıldığı oturumlar/mini toplantılar ve bunun sonuTürk Sosyal Bilimler Derneği tarafından düzenlenen bu tür bir toplantı sonrasında 1986’da yayımlanan “Türkiye’de Sosyal Bilim Araştırmalarının Gelişimi” başlıklı kitapta “yönetim bilimi araştırmaları” konulu tebliğlerin ayrı bir oturumda sunulması ve bildirilerin yer aldığı kitapta ayrı bir bölüm olarak yayımlanması da bir başka örnek olarak verilebilir. Üçüncü olarak, TODAİE ve üniversiteler bünyesinde düzenlenen tematik bazı toplantılardan söz edilebilir: “Siyasal ve Yönetimsel Yolsuzluk” (1998), TODAİE’de 2000 yılında gerçekleştirilen “Yerel Yönetimler Sempozyumu”, 2002 tarihli “Küreselleşme ile Yerinden Yönetim Arasında Kamu Yönetimi”, 2003 yılında Malatya İnönü Üniversitesi’nde düzenlenen Kamu Yönetimi 1. Ulusal Kurultayı bunlara örnektir. Bu son kümeye yakın olmakla beraber, hem düzenli/sürekli yapılmaya çalışılmış olması, hem de katılımın nicelik ve niteliği bakımından KAYFOR’un öncülü sayılabilecek bir başka bilimsel toplantı da 1994 tarihli Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu’dur. 1997’de yine TODAİE’de düzenlenen “21. Yüzyıl’da Nasıl Bir Kamu Yönetimi” başlıklı ve uluslararası boyutu da olması hedeflenen benzeri bir toplantı, katılım ve bildiri içerikleri bakımından beklentilerin aşagısında kalmıştır.

Kamu yönetimi odaklı bilimsel toplantıların önemli bir ayağını da “yerel yönetimler” temalı bilimsel etkinlikler oluşturmaktadır. Bunlar; TODAİE tarafından düzenlenen Yerel Yönetimler Sempozyumu (2000), Çanakkale 18 Mart Üniversitesi tarafından 3-4 Aralık 2004 tarihinde düzenlenen Yerel Yönetimler Kongresi-Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma; Sakarya Üniversitesi tarafından 2008 yılında düzenlenen 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu; TODAİE tarafından 19-20 Ekim 2009 tarihinde düzenlenen 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu-Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler; Ankara Üniversitesi tarafından gerçekleştirilen 5. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum (21-23 Kasım 2011) dir.

Kamu yönetiminde “etik” konusu son yıllarda önem kazanan, üzerinde çalışılan konu başlıklarından biri haline gelmiş ve buna paralel biçimde kamu yönetimi akademisyenlerinin bir araya geldiği bilimsel toplantılar yapılmaya başlanmıştır. Bunlar; Sakarya Üniversitesi tarafından düzenlenen Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu (2005); TODAİE tarafından 25-26 Mayıs 2009’da düzenlenen Kamu Etiği Sempozyumu’dur.

Önceden üzerinde durulduğu gibi incelenen bu etkinliklerin ortak özelliği sürekli olmamalarıdır. Bunun istisnası, yerel yönetimler sempozyumları gibi görölse de onların da her yıl tekrarlanmadığı, periyodunun belli olmadığı, örneğin 2. ve 3. Yerel Yönetim Sempozyumlarına dair bilginin olmadığı görülmektedir.

Kamu yönetimi alanında 2007 tarihinden itibaren her yıl düzenli olarak gerçekleşerek bahsedilen etkinliklerden farklılaşan bir başka önemli organizasyon Kamu Yönetimi Sempozyumu'dur (KAYSEM). KAYSEM başta ADİM (Adnan Menderes Üniversitesi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Dumlupınar Üniversitesi, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Muğla Üniversitesi, Pamukkale Üniversitesi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Uşak Üniversitesi) Konsorsiyumu üyesi üniversiteler olmak üzere Türkiye'nin batısında yer alan ve coğrafi olarak birbirlerine kolay ulaşım sağlanabilen üniversitelerin Kamu Yönetimi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümleri ile Mahalli İdareler ön lisans programları tarafından dönüşümlü olarak düzenlenmesi planlanan, temalı sempozyumu ifade etmek amacıyla başlatılmış bilimsel bir etkinliktir.

KAYSEM başlangıçta güz ve bahar dönemlerinde ADİM üyesi üniversiteler ve Batı Anadolu'daki üniversitelerin kamu yönetimi bölümlerince organize edilirken, Mayıs 2009'da Bursa'da Uludağ Üniversitesiyle gerçekleştirilen KAYSEM IV ile bu üniversitelerin dışına taşınmıştır.

KAYSEM'in düzenlenmesinin temel nedenleri, bölgedeki kamu yönetimi bölümlerinde okuyan öğrencilerin eğitim ve öğretim hayatları boyunca alanlarındaki bürokrat, akademisyen, seçilmişler, sivil toplum ve oda temsilcileri ve diğer ilgilileri en az bir kez dinleme ve onlarla tanışma fırsatı bulmaları ve bölge içinde görev yapan bu grupların nitelikli bildirilerle katılımını teşvik etmeyi amaçlayan bir etkinliğe dönüşme eğilimi ve amacındadır. KAYSEM'de belirlenen temadaki konuların derinlemesine ve farklı taraflarca birlikte ele alınması özellikle üzerinde durulan bir husustur. Bu anlamda seçilen nispeten dar bir konu/sorun alanının derinlemesine ele alınmasını sağlama; seçilen konunun/sorunun farklı tarafları arasında soru ve cevaplara yeterince süre vererek ve olabildiğince az paralel oturum düzenleyerek tartışma ortamı sağlamaya çalışılmaktadır. Sempozyumu düzenleyen bölüm veya MYO'lara küçük ve az sayıda katılımcının bildiri sunacağı KAYSEM sayesinde ulusal ve bölgesel akademik etkinlikler düzenleme becerisi katma ve varsa bu konudaki birikimi artırma ortamı yaratma; bölüm ve bağlı olduğu Fakültenin ildeki kamu kurum ve kuruluşları ile odalar ve meslek odalarıyla ilişkilerini geliştirme, bu kurum, kuruluş ve odalar ile ortak çalışma zemini yaratmaya katkı bölge üniversitelerindeki ilgili bölümler arasında tanışıklığı artırma, ortak akademik faaliyetlerde bulunma için ortam yaratma da KAYSEM'in amaçları arasında sayılabilir. 2007 yılında başlayan KAYSEM'in 2015 yılı itibariyle dokuzuncusu Malatya İnönü Üniversitesi'nde gerçekleşecektir.

KAYSEM I, Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü tarafından "Kentsel Alan Yönetimi" teması ile 15 Ocak 2007 tarihinde Nazilli'de gerçekleştirilmiştir.

KAYSEM II Kütahya Dumlupınar Üniversitesi öncülüğünde 2007 yılında yapılmıştır. Sempozyumda ulus devlet ve küreselleşme, küreselleşme-yerelleşme, Avrupalılaşma, uluslararası örgütlerin kamu yönetimine etkisi, sosyal belediyeçilik, kent konseyleri, kalkınma ajansları, çevre politikalarında dönüşüm, doğal alanların korunması, kent-çevre ilişkisi başlıklarında bildiriler sunulmuştur. KAYSEM II'de sunulan bildiriler, "Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi" adı altında (Ed. Abdullah Yılmaz, Yavuz Bozkurt, 2007), basılmıştır. Kitapta 12 bölüm yer almaktadır.

KAYSEM III, Pamukkale Üniversitesi tarafından 15-17 Kasım 2007 tarihlerinde Denizli'de gerçekleştirilmiştir. Sempozyumun teması, "Planlama ve Bölgesel Kalkınma: Deneyimler ve Yeni Arayışlardır".

KAYSEM IV, Uludağ Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü tarafından 7-8 Mayıs 2009 tarihlerinde "Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar" temasıyla gerçekleştirilmiştir.

KAYSEM V, Selçuk Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü tarafından 13-14 Mayıs 2010 yılında "Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları" temasıyla gerçekleştirilmiştir.

KAYSEM VI, Adıyaman Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü tarafından "Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi" temasıyla gerçekleştirilmiştir.

KAYSEM VII, Celal Bayar Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü tarafından 17-18 Mayıs 2012 tarihlerinde, "Yerel - Bölgesel Kalkınma ve Kamu Yönetimi" temasıyla gerçekleştirilmiştir.

KAYSEM VIII, Hatay’da Mustafa Kemal Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü tarafından “Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar” temasıyla 11-12 Mayıs 2013 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir.

KAYSEM IX, 2015 yılında Malatya İnönü Üniversitesi’nde yapılacaktır.

KAYSEM’ler değerlendirildiğinde, bunların hiçbirinde kamu yönetimi eğitimiyle alakalı bir başlığın olmadığı görülmektedir.

Kamu yönetimi Forumu (KAYFOR), kamu yönetimi alanında düzenli olarak gerçekleştirilen ve günümüze ulaşan ilk bilimsel organizasyon olma özelliği göstermektedir. KAYFOR, belirlenen ana ve alt temalar etrafında kamu yönetimi akademisyenlerini bir araya getirmeyi, bilimsel, akademik, bağımsız bir düşünce platformu olmayı amaçlamaktadır. 2003’ten bu yana her yıl düzenlenen KAYFOR, belirlenen ana temalar çerçevesinde kamu yönetimi alanıyla ilgili farklı konuların ele alınarak tartışıldığı bir alan olma özelliği göstermektedir. KAYFOR kamu yönetimi alanında araştırma ve inceleme çabalarına katkıda bulunmasının yanı sıra, üniversite, merkezi yönetim, yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirerek, gerçekleştirildiği kentin ve bölgenin tanıtımına hizmet etme ve yönetsel sorunların irdelendiği bir tartışma platformu işlevi de görmektedir. KAYFOR 2003’ten beri her yıl artan sayıda katılımcıya ulaşmaktadır. Ülke çapında farklı üniversitelerden ve kurumlardan gerçekleşen katılım, oluşan bilgi üretimindeki eğilimleri değerlendirme açısından da önemli bir fırsat yaratmaktadır.

Her yıl güz döneminde, bir üniversitenin ev sahipliğinde, iki ya da üç gün süreyle toplanan Forum’da kamu yönetimi disiplini ile ilgili bildiriler sunulup tartışılmaktadır. KAYFOR günümüzde yerleşik ve geleneksel hale gelmiş bir bilimsel organizasyon niteliği kazanmış durumdadır. Forumun ilk gününün tamamlanmasının ardından gece kamu yönetimi bölüm başkanlarının katılımıyla genel değerlendirme ve bir sonraki forumun nerede yapılacağı belirlenmektedir. Ulusal bir etkinlik olarak başlayan KAYFOR, X. cu ve XI. toplantılarda “uluslararası katılımlı” olarak gerçekleşmiştir. 2014 itibarıyla 12. si Adnan Menderes Üniversitesi tarafından Kuşadası’nda düzenlenmiştir.

KAYFOR I, kamu yönetimi alanında çalışan akademisyenler ile uygulamacıların ortak platformu olarak, bilimsel bir zemin oluşturmak amacıyla 5-6 Ekim 2003 tarihinde Mersin Üniversitesi İİBF Dekanı Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN’in çağrısı üzerine doğmuş ve 5-6 Ekim 2003 tarihlerinde Mersin Üniversitesi’nde gerçekleşmiştir. Tüm üniversitelerin Kamu Yönetimi bölüm başkanları veya temsilcilerinin davet edildiği, çalıştay şeklinde düzenlenen bu ilk etkinliğin her yıl ayrı bir üniversitede “Kamu Yönetimi Forumu” (KAYFOR) adı altında düzenlenmesine bu ilk toplantının ardından karar verilmiştir. Bu ilk KAYFOR’a ait bir bildiri kitabı yoktur.

KAYFOR II’yi farklı kılan, “kamu yönetimi eğitimi ve öğretimi” temalı tek etkinlik olmasıdır. KAYFOR II, “Dönüşüm ve Eğitime Yansımalar” temasıyla 7-8 Ekim 2004’te Hacettepe Üniversitesi’nde düzenlenmiştir.

KAYFOR III, “Yöntem ve Sorunlar” temasıyla 17-18 Kasım 2005 tarihinde ODTÜ’de düzenlenmiştir.

8-10 Kasım 2006’da Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Kamu yönetimi Bölümü tarafından düzenlenen KAYFOR IV, “Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetimi” temasını taşımaktadır.

18-20 Ekim 2007 tarihinde Kocaeli Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümünün ev sahipliğinde gerçekleştirilen KAYFOR V’in ana teması ise “Kamusal Bilinç, Kent ve Çevre, Güncel Sorunlar ve Çözümler” şeklinde belirlenmiştir.

9-11 Ekim 2008 tarihinde Bolu’da Abant İzzet Baysal Üniversitesi tarafından gerçekleştirilen KAYFOR VI, “18. yy’dan 21. yy’a Kamu Yönetiminde Reform” temasıyla gerçekleştirilmiştir.

2009 yılında Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi’nde gerçekleştirilen KAYFOR VII, “Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi”

2010 yılında TODAİE tarafından gerçekleştirilen KAYFOR VIII “Kamu Yönetimi ve Teknoloji” temasıyla düzenlenmiştir.

2011 yılında Gazi üniversitesinde gerçekleştirilen KAYFOR IX’un teması ise, “Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi”dir.

6-7 Aralık 2012 tarihinde Bursa Uludağ Üniversitesi'nde düzenlenen KAYFOR X'un teması ise "Kamu Politikalarında Dönüşüm"dür.

KAYFOR XI, 2013 yılında Samsun 19 Mayıs Üniversitesi ev sahipliğinde gerçekleşmiştir. "Afro-Avrasya Coğrafyasında Kamu Yönetimi Uygulamaları ve Sorunları" temasında gerçekleştirilen forumda

2014 yılının Eylül ayında Adnan Menderes Üniversitesi tarafından gerçekleştirilecek olan KAYFOR XII'nin teması ise "Kamu Yönetiminde Değişim" olarak belirlenmiştir.

Kamu yönetiminde değişim teması etrafında Kayfor 12'ye 300 e yakın bildiri özeti gelmiş ve bunlar kıymetli hocalarımız tarafından değerlendirilerek gün ve zaman kısıtı da dikkate alınarak 46 tanesi sunum için kabul edilmiştir. Forum'da 50 ye yakın farklı üniversiteden, 96 akademisyen hocamızın çalışmaları yer almaktadır.

Gösterilen bu yoğun ilgiye sizin huzurunuzda bir kez daha teşekkür etmek isterim.

12-13 Eylül tarihlerinde gerçekleştireceğimiz bu 12. Kamu Yönetimi Forumu'nda paralel 2 olmak üzere toplamda 10 oturum bulunmaktadır. Bu oturumlarda, reform, yerel yönetimler, kent ve çevre, kurumsallaşma, temsil ve katılım, 6360 sayılı yasa, afet yönetimi, etik ve politika, teknoloji, yeni teknikler ana başlıkları altında bildiriler sunulmaktadır.

Son olarak KAYFOR 12'nin gerçekleşmesinde maddi ve manevi katkılarıyla bizi destekleyen başta Adnan Menderes Üniversitesi Rektörlüğüne ve sayın rektörümüze, Türkiye Belediyeler Birliği'ne, Kuşadası ve Nazilli belediyelerine, Kuşadası Kaymakamlığı'na Aydın Ticaret Odası'na, organizasyonumuzda yer alan tüm akademik ve idari personelimize, öğrencilerimize teşekkür ederim.

Değerli hocalarımıza, bilim kurulu üyelerine, kıymetli misafirlerimize teşekkür eder, hayırlı ve verimli bir forum olmasını dilerim.

Teşekkürler.

KAYFOR 12 BİLİM KURULU ÜYELERİ

- ACAR, Muhittin (Hacettepe Üniversitesi) Prof. Dr.
- ARSLAN, Zühtü (Polis Akademisi) Prof. Dr.
- ATEŞ, Hamza (İstanbul Medeniyet Üniversitesi) Prof. Dr.
- AYDIN, Ahmet Hamdi (Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi) Prof. Dr.
- AYDINLI, Halil İbrahim (Sakarya Üniversitesi) Prof. Dr.
- AYKAÇ, Burhan (İstanbul Gelişim Üniversitesi) Prof. Dr.
- BAGCE, H. Emre (Kocaeli Üniversitesi) Prof. Dr.
- BAYRAMOĞLU ALADA, Adalet (İstanbul Üniversitesi) Prof. Dr.
- BENSGHİR, Türksel Kaya (TODAİE) Prof. Dr.
- BİLGİÇ, Veysel K. (Polis Akademisi) Prof. Dr.
- BİLGİN, Kamil Ufuk (TODAİE) Prof. Dr.
- BOZLAĞAN, Recep (Marmara Üniversitesi) Prof. Dr.
- BULUT, Yakup (Mustafa Kemal Üniversitesi) Prof. Dr.
- COŞKUN, Bayram (Alparslan Üniversitesi) Prof. Dr.
- ÇAHA, Ömer (Fatih Üniversitesi) Prof. Dr.
- ÇUKURÇAYIR, Akif (Selçuk Üniversitesi) Prof. Dr.
- DEMİRAL, Berkan (Trakya Üniversitesi) Prof. Dr.
- DURSUN, Davut (Sakarya Üniversitesi) Prof. Dr.
- EKEN, Musa (Sakarya Üniversitesi) Prof. Dr.
- ERDOĞAN, Mustafa (İstanbul Ticaret Üniversitesi) Prof. Dr.
- ERYILMAZ, Bilal (Medeniyet Üniversitesi) Prof. Dr.
- ESEN, Adem (Sabahattin Zaim Üniversitesi) Prof. Dr.
- GÖRMEZ, Kemal (Gazi Üniversitesi) Prof. Dr.
- GÖYMEN, Korel (Sabancı Üniversitesi) Prof. Dr.
- GÜL, Hüseyin (Süleyman Demirel Üniversitesi) Prof. Dr.
- İSBİR, Eyyüp Günay (TODAİE) Prof. Dr.
- KAPUCU, Naim (University of Central Florida) Prof. Dr.
- KARATEPE, Selma (İnönü Üniversitesi) Prof. Dr.
- KAYA, Ali (Naci Yazgan Üniversitesi) Prof. Dr.
- KELEŞ, Ruşen (Ankara Üniversitesi) Prof. Dr.
- KÖSECİK, Muhammet (Turgut Özal Üniversitesi) Prof. Dr.
- KUTLU, Önder (Selçuk Üniversitesi) Prof. Dr.
- LEBLEBİCİ, Doğan Nadi (Hacettepe Üniversitesi) Prof. Dr.

ÖKMEN, Mustafa (Celal Bayar Üniversitesi) Prof. Dr.
ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (Hacettepe Üniversitesi) Prof. Dr.
ÖZER, İnan (Pamukkale Üniversitesi) Prof. Dr.
ÖZGÜR, Hüseyin (Pamukkale Üniversitesi) Prof. Dr.
ÖZTEKİN, Ali (Akdeniz Üniversitesi) Prof. Dr.
ÖZTOPRAK, Meral S. (Yeditepe Üniversitesi) Prof. Dr.
ÖZTÜRK, Namık Kemal (Muğla Üniversitesi) Prof. Dr.
PALABIYIK, Hamit (Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi) Prof. Dr.
PARLAK, Bekir (Uludağ Üniversitesi) Prof. Dr.
POLATOĞLU, Aykut (Yakındoğu Üniversitesi) Prof. Dr.
SEZER, Yasin (Gediz Üniversitesi) Prof. Dr.
ŞAHİN, Yusuf (Aksaray Üniversitesi) Prof. Dr.
TOPRAK KARAMAN, Zerrin (Dokuz Eylül Üniversitesi) Prof. Dr.
UZUN, Turgay (Muğla Üniversitesi) Prof. Dr.
YAYLA, Atilla (İstanbul Ticaret Üniversitesi) Prof. Dr.
YILDIRIM, Uğur (Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi) Prof. Dr.
YILMAZ, Abdullah (Balıkesir Üniversitesi) Prof. Dr.

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM YA DA DEĞİŞMEYEN KAMU YÖNETİMİ

CHANGES IN PUBLIC ADMINISTRATION IN TURKEY OR UNCHANGING PUBLIC ADMINISTRATION

Kemal Görmez

Prof. Dr. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü

Hazal Ilgın Bahçeci

Doktora Öğrencisi; Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

ÖZET

Kamu yönetiminde değişim iki biçimde tartışılabilir. Birincisi, çağın değişen şartlarına kamu yönetiminin uyarlanması; ikincisi ise işlemeyen yönetimin işler hale getirilmesidir. Her iki hal de bazen bir reformla ya da yönetsel sistemin kendi iç dinamikleriyle gerçekleştirilir. Türkiye’de değişimler genellikle idari reform şeklinde ve ihtilaller sonrasında reformlar şeklinde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Tanzimat döneminden bu yana bu durumun pek istisnası görülmemiştir. Buna 2002 sonrası reformlar da dâhil edilebilir. Hemen belirtelim ki her değişim kısa süre sonra neredeyse aslına rücu etmiştir. Kabaca, Türkiye’de devlet ve kamu yönetimi çağdaş bir yapıya kavuşturulamamıştır.

1980’li yıllara kadar gerçekleştirilen reformlar genellikle kamu yönetiminin ihtiyaçlara cevap veremeyecek hale gelmesi sonrasında, devlet eliyle gerçekleştirilmiştir. 1980 sonrası değişim çabalarında dünya sistemine uyum çabaları daha öne çıkmaya başlamıştır. 1980’lerde gerçekleştirilen reform daha ziyade yeni kamu yönetimi anlayışına uyum düzeyinde düşünülmüştür. Bu sayede kamu yönetiminin dünya ekonomisine eklenme çabalarına engel olmaması amaçlanmış ve bu doğrultuda, 1980 sonrasında yapılan reformlarda dış saikler daha belirgin hale gelmiştir. Bilindiği üzere 2002 sonrası reform çabaları, 1980’lerin gerçekleştirilmeyen reformlarının yeniden düşünülmesi ve neo-liberalizme uyum çabaları ile ilişkilidir.

Türkiye’de gerçekleştirilmeye çalışılan değişimlere yönetici elitin açıktan ya da üstü kapalı karşı çıktığı da aşîkârdır. Bundan dolayıdır ki değişimler genellikle iki ileri bir geri şeklinde gerçekleşmiştir. 2002 yılı sonrasında gerçekleştirilmeye çalışılan reformlar başlangıçta sonuç alıcı gibi görünse de zamanla aynı akıbete uğramıştır. 2002 sonrası reformlardan geri dönüşün sebepleri öncekilerle paralellik taşıyan özelliklere sahip olsa da sonuçları açısından kısmi ayrılıklar da görülmektedir. Bu dönemde reformcu hükümet, reformları tersine çeviren bir rol üstlenmeye başlamıştır. Yani reform yapan hükümet reformları tersine çevirmekte yönetici elitin rolünü üstlenmiştir.

Bu çalışmanın amacı, genel olarak kamu yönetiminin değişmeme sebepleri ekseninde özellikle son dönemde değişimin yeniden geriye dönüş sebeplerini tartışmaktır. Çalışma Türkiye’de kamu yönetimi ile sınırlı tutulacaktır. Bu çalışma da reformlar ya da değişim çabaları ayrıntılı tartışılmayacak sadece değişime direnç tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Reform, Bürokrasi, Siyasal İktidar, Bürokratik Elit, Siyasal Gelenek

ABSTRACT

Changes in public administration can be discussed in two ways. The first of these, the era of public administration is to adapt to changing conditions and the second is to make the work of dysfunctional administration. In both cases, is carried out with either one reform or the administrative system's own internal dynamics. Usually, changes in Turkey is being carried out in the form of administrative reforms and in the wake of military coup. Many exceptions to this case since the Tanzimat period was observed. It may also be included in the post-2002 reforms. Just specify shortly after each change has returned to self to almost original. Roughly, the government end public administration in Turkey has not restored to a modern structure.

Until the 1980s, the reforms are often not able to respond to the needs of the public administration becomes, after was carried out by the state. In the efforts to changes in the world system after 1980, efforts to adapt began to stand out more. The reforms carried out in the 1980s is mainly intended to harmonization at the level of the new public management approach. In this way, the efforts of integration to the world economy of public administration is intended to set free. In this regard, the external motives have become more pronounced in the post-1980 reforms. As is known, the post-2002 reform efforts, be re-considered reforms of the 1980s were not performed and compliance efforts is associated with neo-liberalism.

In Turkey, the attempted change of the ruling elite to oppose openly or implicitly that it is obvious. Therefore, the change is usually in the form of two was back and forth. After 2002, the attempted reform may seem like a time consuming initially result has suffered the same fate. The reason for the return of the post-2002 reforms, which parallels with the previous results in terms of features, though partial differences are seen. During this period, the reformist government, which reverses the reforms began to take on a role. So reforming government reforms being reversed has assumed the role of the ruling elite.

The purpose of this study, the reasons for the change in public administration in general, especially in the last period of the change in the axis of rotation back again to discuss the reasons. The study will be limited to public administration in Turkey. In this study, efforts to reform or change will be discussed in detail not only the resistance to change will be discussed.

Keywords: Reform, Political Power, Bureaucracy, Bureaucratic Elite, Political Tradition

GİRİŞ

Türk Kamu yönetiminin yapısal ve davranışsal özellikleri, çok gerilere giden bir tarihsel kültür mirasından kaynaklanmakta olup; Cumhuriyet dönemi, Osmanlı döneminin yönetim mirasını olduğu gibi devralmış ve bu yapıyı yeni rejimin gereklerine göre dönüştürmeye çalışmıştır(Tutum, 2003: 450). İşte bu yüzden, Türk kamu yönetimi sisteminin iyileştirilmesine yönelik reform çabalarını Osmanlı'dan günümüze kadar gelen siyasal gelenek çerçevesinde ele almak, reformları doğru çözümleyebilmek açısından önemlidir.

Türkiye'de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve iyileştirilmesi konusu esas olarak Osmanlı modernleşme süreci ile başlamış; Tanzimattan itibaren da buna yönelik reform çabaları yoğun bir şekilde sürdürülmeye çalışılmıştır. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte bu çabalar yine modernleşme sürecinin bir parçası olarak devam etmiş ve kamu yönetiminin geliştirilmesi ve aksaklıklarının giderilmesi için kapsamlı olmayan çalışmalar yapılmıştır.

Özellikle 1930'lu yıllardan itibaren kamu yönetimi sisteminin iyileştirilmesi ve geliştirilmesine yönelik yabancı uzmanlarca hazırlanan raporlar, 1960 yılına gelindiğinde planlı kalkınma dönemine geçilmesiyle birlikte yerini, kurumsal düzenleme çabalarıyla ülke içinden uzmanların hazırladığı raporlara bırakmıştır.

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor(1961), Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi(MEHTAP,1963), İdari Reform Danışma Kurulu Raporu(1972), Kamu Yönetimi Araştırma Raporu(KAYA,1991) ve son olarak 2004 yılında hazırlanan "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması" raporları, 1960 sonrası dönemden günümüze kamu yönetiminde gerçekleştirilmeye çalışılan reform çabalarına yönelik olarak gerçekleştirilen çalışmalardır. Bu çalışmaların öz itibarıyla bugün de güncelliklerini muhafaza eden ve çoğunlukla birbirini tekrar eden tespit ve önerileri içeren çalışmalar olduğu(Yayman, 2005: 15) ifade edilmekle birlikte, 1980 öncesi ve sonrası çalışmalar birbirinden ayrılmaktadır. Buna göre 1980 öncesi reforma çabaları, var olan sistemin iyileştirilmesine yönelik idari reformlardan meydana gelmiştir. 1980 sonrası reform çabalarının küresel sisteme uyum çabalarıyla yapısal uyarlama özellikleri ön plana çıkmaktadır.

Türk kamu yönetimi sistemindeki reform çalışmalarında dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta reform çalışmaları ile askeri yönetimler arasındaki ilişkidir. “Siyasal ve ekonomik bunalımlar sonrası yeni gelen yöneticilerin ilk işi, istikrarsızlığın sebebi olarak gördükleri idare sistemini reforme etmek ve kuralları yeniden koymak olmuştur. Olağanüstü dönem koşullarında hazırlanan ve bir refleks ifadesi olarak karşımıza çıkan bu çalışmalar toplumsal ve siyasal meşruiyet bakımından şüpheyle karşılanmış ve çoğu hayata geçirilememiştir”(Yayman, 2005: 16).

1. Türk Siyasal Geleneği Çerçevesinde Değişim Nasıl Okunmalı?

1.1. Türk Siyasal Geleneğini Oluşturan Temel Unsurlar

Herhangi bir şeyi bir düzeyden başka bir düzeye dönüştürme çabası anlamına gelen değişim, örgütlerde iç dinamiklerin yanı sıra dışarıdan gelecek her türlü talep ve beklentiye göre yeniden yapılanmayı; çevresel koşulların dikkate alınarak kendini düzenlemesini ve buna göre sürekli stratejilerini yenilemesini ifade etmektedir(Önen, t.y.: 870).

Kamu yönetiminde değişim ve yeniden yapılanmanın ise aslında iki temel boyutu bulunmaktadır: Bunlardan ilki, örgütsel, işlevsel ve fiziki yapının değişimiyle ilgilidir. İkincisi ise, zihniyetle ilgili temel değerlerin değişimidir. İlk anlamda değişim, mevcut sistemin fonksiyonel olarak ana çerçevesini oluşturan yapının değişimine ilişkin düzenlemeleri içerirken(Saran, 2005: 46); zihniyetle ilgili temel değerlerin değişimi, tarihsel süreç içinde toplumsal ilişkileri düzenleyen siyasal, sosyal ve kültürel değerlerin değişimini ifade etmektedir. Bu çerçevede, kamu yönetimindeki değişim sürecini anlamak için sadece kurumların yapısını ve işleyişini incelemek yetmez. Çünkü devlet sadece kendini düzenleyen değil, aynı zamanda tüm toplumsal ilişkileri düzenleyen bir kurumdur.(Cebeci, 2013: 177). Bu yüzden Türk kamu yönetiminde değişim ya da yeniden yapılanma sürecini anlamak ve bu doğrultuda gerçekleştirilen reformları değerlendirebilmek için, Türkiye’deki devlet geleneğinin yön verdiği siyasal sistemin incelenmesi gerekmektedir.

Siyaset bilimindeki en yaygın tanıma göre siyasal sistem, toplumda varlık ve değerlerin meşru şiddet tekeline dayalı dağıtımını içeren ilişkiler ve kurumların oluşturduğu bir bütündür ve buradaki meşru şiddet tekeli, siyasal sistemi toplumdaki diğer ilişkilerin oluşturduğu sistemlerden ayıran bir ölçüdür. (Oktay, 2003: 153)

Sistem teorisi, toplumsal herhangi bir sistemin çevresiyle olan ilişkilerini, sistemin girdileriyle, çıktılarıyla ve girdilerin çıktılarına dönüştürülmesiyle ilgili olan üç evreyle açıklamaktadır. Bu üç ayrı evrede ele alınan işlevler bütünü siyasal sistemin dönüştürme işlevidir. Her siyasal sistem bir dizi işlem sayesinde çevre girdilerini bir şekilde çıktılarına dönüştürür. Bu işlemlerin bir kısmı sistemin girişinde, bir kısmı çıkışında gerçekleşmektedir. Sistemin girişinde gerçekleşen işlemlerin birincisi, çevre çıkarlarının ifadelendirilmesi, ikincisi de bu çıkarların birleştirilip programlanmasıdır. Sistemin çıkışındaki işlemler ise kural veya siyasa geliştirilmesi ve bunların uygulanmasıdır. Bunlara denetleme ve yargılama işlemleri de eklenebilir. Sistemin dönüştürme işlevinin hem girdiler hem de çıktılar düzeyinde yerine getirilebilmesi iletişim işlemlerinin yapılabilmesiyle olanaklı hale gelmektedir. Her siyasal sistemin bu şekilde gerçekleşen dönüştürme işlevinin yanı sıra bir de - meşru şiddet tekeline dayalı varlık ve değer dağıtım faaliyetlerine yönelik ilişkiler bütünü olarak- kendi varlığını sürdürme işlevi vardır. Her siyasal sistem çevre koşullarının değişmesine ya direnç göstererek ya da uyum sağlayarak zaman içinde varlığını sürdürmeye çalışır. Burada önemli olan nokta sistemin kendini yeniden üretme sorununu nasıl çözdüğüdür ki Oktay, bu sorunun, her sistemde farklı yoğunlukta bulunan yeteneklerle ilgili olduğunu ifade etmektedir. Bu yetenekler, sistemin çevreden kaynak aktarma yeteneği, çevreyi düzenleme yeteneği, toplumun yarattığı değerleri dağıtım yeteneği,

çevreden gelen taleplere yanıt yeteneği ve bazı simgeleri kullanarak sorun çözme yeteneğidir. Söz konusu yeteneklerin yüksek veya düşük olması, sistemin dönüştürme ve varlığını sürdürme işlevlerini ne tür yapılar aracılığıyla ve nasıl bir siyasal kültür ortamında yerine getirdiğiyle ilgilidir (Oktay, 2003: 153-155). Bu da bizi siyasal gelenek kavramına götürmektedir.

Oktay’a göre Türk siyasal geleneğini oluşturan üç temel özellik vardır. Bunlardan ilki müttehit* iktidar geleneği, ikincisi siyasal merkezin misyoner bir tutum içinde bulunma davranışıdır. Bunlara eklenmesi gereken üçüncü özellik de siyasal iktidarın sınırlandırılması geleneğinin oldukça zayıf kalmış olması ve bu zaafta siyasal merkezle birey arasında yer alan ara grupların yokluğunun önemli etkisidir. Sivil toplum eksikliği olarak adlandırılabilir bu durum, genellikle doğu toplumlarının bariz bir özelliği olarak bilinirken, özerk birey fikri ise Türk siyasal geleneğinin çok yakın tarih dışında hiç tanımadığı ve bilmediği bir kavramdır (Oktay, 1991: 76). Böyle bir siyasal geleneğin nasıl şekillendiği sorusunun yanıtı ise öncelikle doğu siyaset üslubunda aranmalıdır. Buna göre, Türk-islam siyaset üslubunun en belirgin niteliklerinin başında gelen ideal devlet şeması, bütün yönleriyle “mükemmel düzen”lenmiş, her zaman ve her mekânda geçerli aşkın (transcendant) bir siyasal örgütlenme çerçevesi fikrinden oluşmaktadır (Oktay, 1991: 77).

Karpat da Türkiye’de devlet algısının, ülkenin siyasal yapı ve kültürünü önemli ölçüde etkilediğini söylemiş ve Türkiye’deki yönetim biçiminin “ılımlı aşkını” bir yönetim biçimi olduğunu ifade etmiştir (Karpat, 2012: 34). “Bu yapı içinde siyasal otorite toplumsal bir sözleşme ürünü olmayıp; sınırları belirsiz, yaygın, kapsayıcı ve aşkın nitelikte bir görünüme sahiptir. Buna göre otoriteye itaat, hiçbir pazarlık unsuru içermeyen tek yönlü bir itaat olarak kendini gösterir ve otoritenin meşruiyeti, mekân ve zamanı aşan bir çerçeveye, apriorizm(önselcilik)* ürünü olan bir şemaya dayanır. Bu bağlamda siyasal eylem de onaylayıcı bir eylem olup; yadsımacı veya çatışmacı üsluplar, Türk siyasal kültüründe hep yadigarıdır. Asıl olan, içinde bulunulan mekân ve zamandan bağımsız olarak ortaya çıkan bir aşkın gerçeğin onaylanmasıdır. Bu haliyle siyasal eylemin meşruiyeti, olduğu ortamın ürettiği içkin değerlerle değil, aşkın değerlerle sağlanır (Oktay, 1991: 58).

“Mükemmel nizam” fikrinin sonucu olan söz konusu anlayış “mükemmel kul” ve mükemmel yönetici” fikrini beraberinde getirerek (Oktay, 1991: 60), “Osmanlı siyaset sahnesinde otoriter kişiliklerin gelişmesi için uygun bir ortamı yaratmıştır (Karpat, 2012: 39). Bu aynı zamanda, “Türk-İslam siyaset üslubunun ideal düzen fikri çerçevesinde örgütlenmesinin asıl eksenini oluşturan monist (tekçi) anlayışın bir sonucudur. “Teklik”, İslam kültür dokusunun temel sabitelerinden biri olup; müttehit insanların oluşturduğu cemaat niteliği ile ümmet doğrudan doğruya bu sabitenin ürünüdür. Ümmet yalnızca dinsel bir birlik değil, bunun yanı sıra, siyasal, toplumsal ve iktisadi yönleri olan bir birliktir” (Oktay, 1991: 78). İşte bu şekilde ortaya çıkan tek, bölünmez ve devredilemeyen meşru otorite, bireyin yaşadığı âlemin dışında kalan aşkın otoritedir (Oktay, 1991: 81).

Osmanlı’da ideal ve monist düzen fikrinin yarattığı; “ülkenin geleceğinin, padişahın elindeki yaptırımları her an uygulayabileceği tehdidine ve böylece tebaanın daima korku ve ümit arasındaki gri noktada tutulmasına bağlı olduğu; yoksa ülkenin parçalanabileceği düşüncesi daimi bir gerilim yaratmış ve Osmanlı siyasal kültürünün önemli ölçüde şekillendirmiştir. Söz konusu gerilimin kaynağı, bürokratik merkezin daima çevrenin niyetlerinden şüphe duyması, çevrenin de mümkün olan her fırsatta merkezi hiçe sayıp tepkisel davranarak beklenmeyen değişimlere sebep olması eğilimidir. Bu gerilim, merkezin çevreye karşı daima keyfi davranış sergilemesine yol açmıştır” (Karpat, 2012: 39). Buna göre ilerleme, şimdiki düzenle başlangıçta verili olan “mükemmel düzen” arasındaki sapmayı gidermenin adıdır ve ihya etme yaklaşımına dayanır. Söz konusu yaklaşım, ideal düzenle zamanın zorunlu olarak gerektirdiği değişim arasındaki gerilimi asgariye indirmeye yönelik girişimi

* Birlik olmuş, birleşik. Burada kullanıldığı anlamıyla kavram, kuvvetler birliğini ifade etmektedir.

* Hiçbir deneyi dayanmadan salt ustan elde edilen bilgilere dayanarak ileri sürülen öğretiler.

ifade etmektedir. Bu anlayış içinde, hem siyasal egemenlik ilişkileri, hem de genelde toplum ilişkileri üretilmiş ilişkiler olarak değil de, daha çok toplumun dışından ona verilmiş ilişkiler olarak görülmekte olup; toplum kendi kendine biçimlenen bir bütün değil, önceden biçimlenmiş bir yapıdır (Oktay, 1991: 77).

Tüm bu özelliklerin toplamı olarak Osmanlı patrimonyal egemenliği, somut her türlü toplumsallıktan kopuk, soyut ve tek yönlü bir görünüme sahiptir. Bu yapı içinde Osmanlı iktidarı, somut toplumsallıkların özerklik ve çeşitliliklerini tanımakla yetinmiş ve siyasetini hiçbir zaman bu toplumsallıklara göre saptamamıştır. Devletin toplum içinde aracı durumda olmasını reddeden bu siyasal yapıda Osmanlı Devleti, sultanın kulu olan ve her türlü cemaat, kültür, toprak bağından kopuk bir zümre tarafından yönetilmektedir. Bu bağlamda, devlet adamının siyasal kişiliği ancak ve ancak devlet katında yer almasından kaynaklanmaktadır. Devlet adamının şahsi varlığını devletin varlığı dışında düşünemediği bu durumda, devlet adamının siyasal bakışının tek bir açısı vardır: Devletin bekasını sağlamak. Bu anlayışın sonucu olarak Osmanlı Devleti, iktidarının bekasını tehlikeye atmamak için, otoritesinin tümüne veya bir kısmına rakip veya talip olabilecek yerel ve özerk iktidar merkezlerinin varlığına kesinlikle karşıdır (İnsel, 2012: 36-37).

Bu anlayışın bir uzantısını Cumhuriyet'in ilanı sonrasında da görmek mümkündür. Türk siyasal geleneğinde “devlet, ulustan önce vardır. Devlete meşruluğunu kazandıran ulus değildir; tersine ulusu ulus yapan, ona belli bir meşruiyet kazandıran devlettir. Bu ilişkilerin ortaya çıkardığı oluşum, “milli devlet” ten ziyade devlete ait bir millet ya da “devletin milleti” tanımlamasına uygun düşmektedir. “devletin milleti”nin özünü oluşturacak Türk ulusu ise resmi toplantılarda ve devlet seçkinlerinin denetiminde, hatta tekelinde belirlenir. Türk ulusunun devletçe belirlenen bu içeriği, bir yandan ümmet kavramının yerini almak, öte yandan da Osmanlılardan devralınan kozmopolit mozağe türdeş bir görünüm vermek için icat edilmiş gibi görünmektedir”(İnsel, 2012: 53-54). Bu da aslında Osmanlı'dan cemaat ve ümmet geleneğinin devralındığının da işareti olarak değerlendirilebilir.

1.2. Türk Siyasal Geleneğindeki Bürokratik Elitizm Sorunsalı

Yukarıda ifade edilmeye çalışılan bilgiler ışığında, Türkiye'nin çağdaşlaşma tarihinin bir tür “devleti yeniden ihya etme” tarihi olduğu söylenebilir. Türkiye'nin çağdaşlaşma tarihinin başlangıcı olan Tanzimat dönemi, sınırlandırılmış iktidarın zorunlu ifadesi olan hukuk devletini kurma girişimleriyle başlar. Bağımsız yargının, belli belirsiz de olsa özerk birey anlayışının ve siyasal hayatın tartışma gündemine alınması yine bu dönemde olmuştur(Oktay, 1991: 30). Ancak Tanzimat boyunca özellikle sivil bürokratlar tarafından gerçekleştirilen reformlar, yukarıda çerçevesi çizilmeye çalışılan siyasal geleneğin bir sonucu olarak başarıya ulaşamamıştır.

Türk parlamento ve anayasacılık geçmişinin miladı olan, Kanun-i Esasi'nin ilan edildiği 1876 yılında o günün yöneticileri ve anayasa karşıtları tarafından yürütülen tartışmalar da Türk siyasal sistemine ışık tutması açısından önemlidir.

Bu dönemde Kanun-i Esasi üzerinden yürütülen en hararetli tartışmalar “Hum” zamirinin kimleri belirlediği sorusu üzerinden yürümüştür. Hum zamiri tartışması, Al İmran Suresi'nde geçen “Veşavvir'hum fi'l-amr”, yani bir hüküm verirken, bir şey yaparken onlara danışınız, şeklinde ifade edilebilecek olan “onlar”dan kimlerin anlaşılması gerektiği tartışması olarak ortaya çıkmıştır. “Hum”a verilen anlama göre, anayasa ve onun getirdiği yenilikler arasında Meclis-i Mebusan meşru veya gayri meşru olabilecekti. Bu durum, anayasacılığın ve demokrasinin zamanın yöneticileri tarafından hiç anlaşılmadığının bir göstergesi sayılabilir. Buna ek olarak, Tanzimat döneminde getirilen bir takım yeniliklere rağmen Osmanlı'da birey hala ait olduğu cemaate göre değerlendirilmekte olup; toplumsal

statüsünden bağımsız olarak hiçbir anlam ifade etmemekteydi. Hukuk ise, eşit bireylerin eşit haklarını değil, statüleri düzenleyen bir hukuktu. Aynı dönemde Batı’da ise halk, siyasal iktidarın yeni tanrısıydı ve siyasal iktidar giderek daha fazla halka dayanmaya başlamıştı(Oktay, 1991: 39-40).

Bu durum, geleneksel anlayışa göre Osmanlı zihniyetinde siyasetin daha çok seçkin işi, bilme, devlet idaresinden anlama sorunu olarak görüldüğünün kanıtıdır. Bu açıdan bakıldığında, yorumu ne olursa olsun “hum” siyasetin temeli olamaz. Osmanlı geleneksel yapısı, siyasal iktidar karşısındaki güvenceyi belirli, herkese ve her durumu uygulayabilen “apriori” yasal düzenlemelerde değil; iktidar sahibinin erdeminde arayan siyasal anlayışa dayanmaktadır(Oktay, 1991 : 42).

Türkiye’de güncelliğini her zaman koruyan ve en çok tartışılan konulardan birisi olan bürokratik elitizm konusunun kökleri işte bu anlayışta aranmalıdır.

Elitizm, Türk siyasetinde en belli başlı sorunlardan biridir. Elitizm, küçük bir ayrıcalıklı kesimin topluma egemen olma eğilimidir; seçkin olmayan kimselere atfettikleri kültürel ve entelektüel yetersizlikten dolayı, seçkinlerin bilinçli veya bilinçsiz olarak kendi egemenliklerini meşru ve kabul edilen bir hak olarak görmeleri anlamına gelmektedir(Turan, 2003: 139).

İmparatorluktaki modernleşme çabalarıyla birlikte bürokrasi devletin toplumu değiştirme sürecinde öncü kurum haline gelmiştir. Böylece ekonomik, kültürel ve siyasal gelişme alanlarında öncülük etmeye başlamıştır(Çaha, 1994: 94-95’ten aktaran Göküş, 2010: 233).

18. ve 19. yüzyıl, tüm dünyayla paralel bir şekilde, ancak kendine has içsel dinamiklerle, Osmanlı’da da modern bürokrasinin oluşmaya başladığı zamandır. “Osmanlı’da 19. yüzyılda yaşanan bu dönüşümden önceki klasik dönem Osmanlı yönetim anlayışı geleneksel seçkin yöntemlerle kul sistemi üzerine kurulu bir anlayış olarak karşımıza çıkmaktadır. Kul sisteminde hem merkeziyetçilik sağlanıyor, hem de can ve mal güvenliği bulunmayan “kul” yöneticilerin özerkleşerek iktidar olma tehlikesi bertaraf edilmiş oluyordu. Ancak bu düzen; 17. ve 18. yüzyılda siyasi, iktisadi, mali ve sosyal istikrarın bozulması ve savaşların kaybedilmesi ile sarsılmıştır. Özellikle tımar üzerine kurulu toprak sisteminin bozulması, istikrarsızlığın en önemli nedenleri arasında gösterilmiştir. İstikrarsızlığın getirdiği “otorite boşluğu”, ayanlarca doldurulmaya çalışılmış ve taşrada bir tür adem-i merkeziyetçi yapılar ortaya çıkmıştır. Bu süreçte, yerel beylere karşı merkeziliği destekleyen “kul sistemi”nin çözülmesi de gerçekleşmiştir. 19. yüzyılda yaşanan dönüşüm, bu sorunların çözülmesi için atılan adımların tarihi olup; zayıflayan merkeziyetçiliği yeniden kurmak isteyen bir zihniyetin yapması gereken ilk şey, taşraya kadar ulaşmış bürokratik bir mekanizmanın kurulması olmuştur”(Önder, 2009: 480).

Osmanlı’da bu şekilde ortaya çıkan modern bürokrasi, modernleşme çabalarıyla modern eğitim kurumlarının yaygınlaşması sonucu giderek büyümüş ve bürokratik elitler ortaya çıkmıştır.

“Dar bir klik olarak iktidar olan Tanzimat bürokratları, geleneksel yönetici elitten farklı kul statüsünden, dolayısıyla da müsadere* cenderesinden kurtulmuş-yeni bir bürokratik elitin ilk örnekleri sayılabilir. Bunlara muhalif olarak ortaya çıkan ve orta düzey bürokratların oluşturduğu Yeni Osmanlılar ise anayasa mücadelesi yoluyla iktidar isteyen adeta “karşı elit” bir gruptur. Bu muhalif grubun önemi, kendinden sonraki Jön Türk kuşağını fikirleriyle etkilemiş olmasıdır. “Modern eğitim”in dönüştürücü bir etkiye sahip olduğuna inanan Jön Türkler, pozitivist düşünceden ciddi olarak etkilenmiş, seküler ve gittikçe artan tonda milliyetçi fikirlere sahip, askeri ve sivil bürokratların oluşturduğu elit bir grup olduğu kadar, aynı zamanda modernist düşüncenin de temsilcisi konumuna yükselmiştir”(Önder, 2009: 481).

Osmanlı İmparatorluğu’nun yıkıntıları üzerine kurulan Türkiye Cumhuriyeti, işte bu düşüncelerin hâkim olduğu bir yapı üzerine inşa edilmiştir. Bu haliyle Cumhuriyet yönetimi, İmparatorluğun son dönemindeki siyasal, ekonomik ve toplumsal yapısı ile bürokrasi ve yönetim anlayışını miras almıştır.

* Osmanlı’da devletin, haksız kazançla zengin olmuş görevlilerin mallarına istediği zaman el koyabilmesi usulüdür. 17. yüzyıldan itibaren ölen veya idam edilen yüksek dereceli memurların da mallarına el konulmaya başlanılmış fakat bu uygulama II. Mahmut tarafından kaldırılmıştır.

Cumhuriyetin ilanı ile egemenliğin doğası değişmiş; Türkiye Cumhuriyeti sayısız dini ve etnik cemaatin değil, belli bir toprak üzerinde yaşayan yeni bir ulusun devleti olarak tarih sahnesine çıkmıştır. Cumhuriyetle birlikte gerçekleştirilmeye çalışılan çağdaşlaşma, sürekli olarak varılması öngörülen bir amaç olmaktan çok, devletin elinde, Osmanlı'nın zayıflaması sonucu yitirilen otoritenin yeniden kurulmasını sağlayabilecek bir araç olarak ele alınmıştır. Çağdaşlık, yani etnik farklılıkların bir potada eritilmeye çalışılması ve dine karşı alınan tavizsiz tavır, toplumun geleneksel değerlerinin bir anda silinivermesiyle ortaya çıkacak boşluğu, merkezi otoritenin gücünü pekiştiren yeni değerlerle doldurmayı amaçlamıştır. Bu açıdan bakıldığında, Cumhuriyet devri reformları ile 19. yüzyıl Osmanlı reformları arasında belli bir süreklilik olduğu ortaya çıkmaktadır (İnsel, 2012: 45). Bu şekilde seçkin bir anlayışla benimsetilmeye çalışılan yeni toplumsal reformlar, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçen bürokratik bir yönetim anlayışının işaretleri olarak görülebilir. Bu bağlamda, "devlet ve toplum Cumhuriyet modernleşmesi olarak da ifade edilen bir değişim sürecinden geçerken, Osmanlı'dan miras kalan bürokratik yönetim geleneğinin izi olarak bürokrasinin yine öncü konumda olduğu" (Önder, 2009:481) söylenebilir.

Sonuç olarak Cumhuriyet'in, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemindeki yönetim sisteminin biçimsel yönünü miras aldığı söylenmelidir. Cumhuriyet devrimlerinin temel felsefesi de tıpkı Osmanlı modernleşmesinde olduğu gibi toplumu tepeden inmeci bir yaklaşımla çağdaşlaştırmak olmuştur. Bu düşünceye göre, toplumu kurtaracak güç hiçbir zaman tabandan doğamayacağı için toplumun üstüne çıkmış bürokratik elitler, evrensel nitelik taşıyan "ilme ve fenne" dayanarak toplumu modernleştirecektir (Şeylan, 1986: 74'ten aktaran Göküş, 2010: 236).

2. Tanzimat'tan Günümüze Reform Çabalarına Tarihsel Bir Bakış

Tarihsel süreç içinde sürekli bir değişim içinde bulunan toplumların değişimi ile birlikte, hem toplumun hem de toplumu oluşturan bireylerin ihtiyaç ve beklentilerinde çeşitli değişimler meydana gelmekte; bu değişim kamusal alanda, özellikle de kamu hizmetlerinin sunumunda kendisini hissettirmektedir. Toplumun kamu hizmetine ilişkin ihtiyaç ve beklentilerinin değişmesi, yönetimde yeni düzenlemeleri ve hizmet sunumunda yeni arayışları da beraberinde getirmektedir. Çünkü yönetimin devamlılığı; toplumda meydana gelen değişimin ihtiyaç ve beklentilerde meydana getirdiği değişiklikleri karşılayacak düzeyde hatta toplumun bir adım ötesinde sürekli bir yenilenme ve gelişme ile değişimi yakalayabilmesine bağlı bulunmaktadır (Öke ve Say, 2002: 97).

Kökleri Tanzimat dönemine dayanan yönetsel reform çalışmaları, Türkiye'deki siyasal iktidarlar tarafından belli aralıklarla gündeme getirilmekte olup (Tufani Emni, 2009: 31), söz konusu reformların niteliği ve içeriğine dair tartışmalar her daim Türk siyaset ve yönetim tarihinin güncel tartışmaları arasında yer almaktadır. Bu bağlamda söz konusu reformları incelemek, bunlara bağlı olarak yürütülen tartışmaları ve kamu yönetiminin değişim çizgisini değerlendirebilmek açısından önemlidir.

2.1. Tanzimat'tan Cumhuriyet'in İlanına Kadar Olan Dönem: Modernleşme Çabaları ve Türkiye Cumhuriyeti'ne Kalan Miras

Osmanlı toplum yapısında dış ve iç etmenlere bağlı olarak giderek hız kazanan yapısal değişimlerle birlikte klasik Osmanlı yönetim sistemi hızla bozulmaya başlamıştır. Bu bozulma karşısında Osmanlı yöneticileri ilk adımda çözüm yolunun eskiye dönmekte olduğunu düşünmüşler, fakat başarılı olamamışlar; bunun sonucunda da Batı ülkelerini örnek alarak kötü gidişattan kurtulmanın yollarını aramışlardır. Bu arayış Tanzimat'la birlikte hız kazanarak devam etmiştir (Göküş, 2010: 233).

Osmanlı'da merkezi yönetimin zayıfladığı 18. yüzyıl aynı zamanda, İmparatorluğun merkeziyetçi yapısını yeniden kurma çabalarıyla birlikte Osmanlı modernleşmesinin başladığı dönemdir. Bu süreç ilk olarak askeri reformları başlatan III. Selim'le başlamış olmakla birlikte, değişimin daha kapsamlı olması gerektiğini düşünerek buna yönelik reform çabalarını ortaya koyan ve bu şekilde Tanzimat'ın temellerini atan isim II. Mahmut olmuştur.

1839 yılında Gülhane meydanında Gülhane Hatt-ı Hümayunu(Tanzimat Fermanı)'nın okunması ile başlayan ve 1876 yılında I. Meşrutiyet'in ilan edilmesi ile sona eren Tanzimat Dönemi, getirdiği "vatandaşların eşitliği" ilkesiyle hem Osmanlı toplumu, hem de Osmanlı bürokrasisi için önemli bir dönüşüm sürecine tekabül etmektedir.

Tanzimat Fermanı kısaca; bütün tebaanın can, namus ve malının güvence altına alınması, iltizam sisteminin kaldırılması ve yerine yeni bir vergilendirme sisteminin getirilmesi, zorunlu askerlik sistemi ve bütün tebaayı kapsayacak şekilde kanun önünde eşitlik şeklinde ifade edebilecek dört temel reformu içermektedir. Bu reformların uygulanabilmesi için gerekli olan yasal önlemlerin alınmaması nedeniyle reformlardan istenilen sonucun elde edilememesi; 1856'da Islahat Fermanı'nın ilan edildiği ortamı yaratmıştır.

Tanzimat Fermanı ile Islahat Fermanı birbirini tamamlayıcı nitelikte olmakla birlikte, Tanzimat Fermanı bir iç hareketin ifadesiyken, Islahat Fermanı daha çok dış ülkelerin baskısı sonucu meydana gelmiştir. Islahat Fermanı, Batılı ülkelerin Osmanlı topraklarındaki azınlıklar aracılığıyla imparatorluğa müdahale ve ekonomik çıkar elde etme aracı olarak ortaya çıkmıştır. (Ortaylı, 1995a: 102'den aktaran Memişoğlu, 2006: 52)

Tanzimat Dönemi'nde idari, mali ve yargı alanlarında modern kamu bir kamu yönetimi sisteminin oluşması için pek çok reform yapılmış olmasına rağmen reformların uygulanma sürecine bakıldığında arzu edilen sonuca ulaşamadığı görülmektedir. Bu olumsuz sonucun en büyük nedeni reform politikalarının halkın isteğine dayanmaması ve üstten dayatılan bir özellik göstermesi olmuştur. Bu çerçevede Önder, Tanzimat'ın bürokratik reformcularının uyguladıkları kameralist* politikaların, seçkinci eğilimlerin ön plana çıkmasına neden olduğu şeklinde bir değerlendirme yapmaktadır. Kameralist politikalar bağlamında toprak, maliye ve idari düzen, bürokratik merkezleşmenin temellerini oluşturacak şekilde yeniden inşa edilmiştir. Hatta bunun bir sonucu olarak Tanzimat bürokratlarının parlamentoya yetkilerini kısıtlayacağı gerekçesiyle karşı çıktığı ve padişaha yetkileri elinde toplaması teklifini bile götürdüğü ifade edilmektedir. (Önder, 2009: 8).

Tanzimat bürokratlarının seçkinci tavırları yine başka bir "seçkinci aydın zümre"yi yaratmış ve Meşrutiyet'in ilan edilmesinde önemli rol oynayan Yeni Osmanlılar bu şekilde ortaya çıkmıştır.

Yeni Osmanlılar, Eski Osmanlılar olarak adlandırılan Tanzimat bürokratlarını otoriter bir devlet idaresi oluşturmakla suçlamış ve imparatorluğun bekası için anayasal monarşi fikrini savunarak (Sevil, 2005: 107 ve Ortaylı, 1995a: 241'den aktaran Memişoğlu, 2006: 57) 1876'da ilk Osmanlı anayasası olan Kanun-i Esasi'nin ilan edilmesini sağlamışlardır.

İlanından iki yıl kadar kısa bir süre sonra, dönemin padişahı II. Abdülhamit tarafından meclisin süresiz tatil edilmesiyle son bulan I. Meşrutiyet dönemi sonrası, padişahın mutlak yetkili olduğu ve "istibdat dönemi" olarak da adlandırılan dönem başlamıştır. O zamana kadarki reformlarla oluşturulan devlet organlarının işlerliğini yitirdiği bu dönemdeki tüm baskıcı politikalara rağmen reform hareketleri devam etmiştir. Özellikle eğitim, ulaşım ve haberleşme alanlarında önemli düzenlemelerin yapıldığı bu dönem, "Osmanlı ekonomisinin kapitalist sistemle bütünleşmesinin hız kazandığı" (Zürcher, 2000'den aktaran Memişoğlu, 2006: 57) dönemdir.

Abdülhamit'in baskıcı rejimiyle birlikte yeni bir muhalefet olarak ortaya çıkan Jön Türkler ve çoğunluğunu Jön Türkler'in oluşturduğu İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin giriştiği mücadele, "büyük devletlerin Rumeli'de yapılacak reformlar aracılığıyla devletin iç işlerine karışacakları izlenimiyle birleşince" (Sencer, 1984b: 60'dan aktaran Memişoğlu, 2006: 59), 24 Temmuz 1908'de Kanun-i Esasi tekrar yürürlüğe konmuş ve II. Meşrutiyet dönemi başlamıştır.

Anayasal, siyasal ve yönetsel alanda önemli değişikliklerin yapıldığı I. ve II. Meşrutiyet dönemlerinde, merkezi yönetimde yapılmaya çalışılan reformlar, Tanzimat dönemindeki yapıda önemli değişiklikler yaratmamış; değişiklikler daha çok yerel yönetimlerde yaşanmıştır. Meşrutiyet döneminde belediye örgütü de ele alınmıştır. 1877 yılında çıkarılan Vilayet Belediye Kanunu ile belediye örgütlenmesi ülke geneline yayılarak her kent ve kasabada belediye örgütü kurulması kararlaştırılmıştır. Bunun yanı sıra, Kanuni Esasi'de vilayet yönetimiyle ilgili düzenlemelere de yer verilmiş, vilayetlerin yönetiminde "yetki genişliği" ve "işbölümü ve görevlerin ayrılığı" ilkeleri benimsenmiştir. Ancak Kanuni Esasi'de adem-i merkeziyet ilkesiyle ilgili bir ifadeye yer verilmemiştir. İllerin yönetimi, 1913 tarihine kadar 1871 tarihli kanunun esasları doğrultusunda yürütülürken, 1913 tarihli yasayla il yönetimi "İlin Genel Yönetimi" ve "İlin Özel Yönetimi" olarak iki bölüme ayrılmıştır. İlin Genel Yönetimi, 1864 yılında oluşturulan vilayet yönetiminin genel

* XVIII. asır ortalarında Almanya ve Avusturya'da ortaya çıkan bir tür Merkantilizm akımı olan Kameralizm, servetin, devlet tarafından nasıl yaratıldığı ve nasıl kullanıldığıyla ilgilenir. Kameralizm, Tanzimat reformistleri tarafından devletin kurtarılması için başvurulan bir formül olmuştur. Orta sınıfın gelişmesi için eğitim ve ticareti kolaylaştırmayı, böylelikle de elde edilen verginin ordu ve bürokrasi için harcanmasını öngören kameralizm, güçlü bir devlet öngörmüştür.

esaslarını korurken; İlin Özel Yönetimi ile önemli yenilikler getirilmiştir. Buna göre, ilin yerel hizmetleri, il özel yönetiminin yetkisine bırakılmış, ile tüzel kişilik ve kendine has gelir kaynakları verilmiştir”(Sencer, 1984b ve Eryılmaz 2002’den aktaran Memişoğlu, 2006: 59-60).

Tanzimat sonrasında açılan Mülkiye, Tıbbiye ve Harbiye gibi modern eğitim kurumları, bu dönemdeki reformlara da damgasını vuran bürokratik seçkinciliği anlamak açısından önemlidir. Bu eğitim kurumları, 19. yüzyıldan 20. yüzyıla dönüşerek Cumhuriyet döneminde de etkisini sürdürecektir. Bu fikir ve ideolojilerin -sekülerizm, pozitivizm ve milliyetçilik- nüvelerini taşımıştır. Bürokratik elitler, okudukları eserlerde de bu fikriyatla tanışarak, güçlü ve merkezi bir devleti yücelten seçkinci bir bakış açısını benimsemiştir. Pozitivist bilim anlayışının şekillendirdiği bu yeni elit kesimle eski, geleneksel Osmanlı eliti arasında bir takım farklılıklar olsa da geçmişten gelen kültürel bir mirasın da var olduğunu söylemek gerekmektedir. Yeni bürokratik elit, padişaha bağlılıktan devlete bağlılığa, monarşiden meşruti idareye -nihai olarak da Cumhuriyet’e- ve Osmanlıcılıktan Milliyetçiliğe doğru geçiş yaparken; “devletin al-i menfaatleri” gibi temalar fazla değişmemiştir. Jön Türk düşüncesinin fikri altyapısına Yeni Osmanlılar’ın “vatan”, “hürriyet”, “anayasa” söylemleri katkıda bulunmuştur. Hatta Jön Türk düşüncesinin başarısının, Yeni Osmanlılar’ın bu kavramlarını gittikçe sekülerleşen bir bağlamda milliyetçilik potasında eritebilmiş olmasından kaynaklandığı ifade edilmektedir. Böylelikle Jön Türkler, Türk bürokratik elitini geçmişten geleceğe tanımlamada sacayağı olacak bir düşüncenin gelişimine de katkıda bulunmuştur(Önder, 2009: 9-10).

2.2. Cumhuriyet’in İlanından 1980’e Kadar Olan Dönem: İdari Reform Çabaları Dönemi

Tanzimat hareketiyle birlikte başlayan batılı yönetim anlayışının ve kurumsal yapının Türkiye’ye aktarılması süreci, Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte, Osmanlı dönemine göre daha sistematik bir yapıda ve düzenli aralıklarla kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları adı altında devam ettirilmiştir(Kırılmaz ve Kılıç Kırılmaz, 2014:38).

Yaklaşık olarak 1930’larda temel biçimini almış olan Türk bürokratik yönetim sistemi, biçimsel bakımdan ana çizgileriyle 19. yüzyıl Osmanlı yönetim sisteminin bir devamı ve benzeri niteliğindedir (Yalçın, 1970: 20’den aktaran, Durgun, 2002: 86).

“Cumhuriyet, çoğunluğunu Jön Türk düşüncesinden etkilenmiş ve/veya onun kadrolarında bulunmuş asker, sivil bürokrat ve aydınların-eşraf ve toprak sahiplerinin de desteği ile-öncülüğünde kurulmuştur. Devlet; cumhuriyetçi, milliyetçi, laik ve halkçı değerler üzerine inşa edilmiştir. Bu yönüyle kopuş-süreklilik tartışmalarında kopuş söz konusuydu. Ancak yeni devlet, eskinin tüm bürokratik teşkilatını, kültürünü ve daha da önemlisi hafızasını almıştı. Bu bağlamda da bir süreklilikten söz etmek mümkündür” (Önder, 2009: 10). Cumhuriyet dönemi bürokrasisinin, kuruluş aşamasında Osmanlı’nın son dönemlerinde başlayan ve savaşa birlikte kesintiye uğrayan idarenin yeniden yapılandırılması çalışmalarına tekrar başlanıp geliştirilerek devam ettirilmesi, yerleştirilmesi ve ekonomik kalkınmada öncülük görevi üstlenmek üzere iki temel misyona sahip olduğunu ifade etmek gerekmektedir (Durgun, 2002: 89).

Osmanlı’dan Cumhuriyet’in yönetim sistemine; Tanzimat sonrası ortaya çıkan yönetsel kurumlar ve usuller, il sistemi, il özel idareleri, köyler, 389 belediye ve Babı Ali’de bulunan çok sayıda memur miras kalmıştır. Osmanlıdan alınan bu sistemi dönüştürmek ve yeniden kurmak için, başta Köy Kanunu (1924), Memurin Kanunu (1926), Maaş Kanunu (1927), Vilayet İdaresi Kanunu (1929), Devlet Memurları Maşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun (1929) ve Belediye Kanunu (1930) olmak üzere çeşitli kanunlar çıkarılmıştır (Tutum, 1994: 66-67).

Türkiye’de idari reform konusunda 1930’lu yıllardan itibaren çok sayıda çalışma yapılmış ve bu konuda çeşitli raporlar hazırlanmıştır. II. Dünya Savaşı Türkiye’de yeni bir toplumsal yapı ya da ilişki biçiminin giderek hakim hale gelmesinde önemli bir başlangıç noktası olmuştur. Değişen bu yeni yapıda, yeni sosyal ve siyasi ilişki kalıplarına göre devletin üstlendiği fonksiyonlarda değişimler olmuştur(Tatar, 2006: 21).

Önce 1929’daki dünya ekonomik krizi, ardından İkinci Dünya Savaşı ile başlayan ekonomik, sosyal ve sınıfsal farklılaşmalar ve gelişmeler sonucunda, toplumla iletişimi giderek zayıflayan, merkezîyetçi, kuralcı ve vesayetçi yapı önemli ölçüde zorlanmaya başlamıştır. Bu zorlanma çok partili yaşama geçilen 1945 yılından sonra daha da artmıştır. 1960’lardan sonra girilen planlı kalkınma döneminde ise yönetimin elverişsiz olduğu ortaya çıkmıştır. Kamu yönetiminde reform çağrıları bu zorlamaların etkisi olarak ortaya çıkmış ve gündemden düşmemiştir. Kamu yönetiminin yeniden

yapılandırılmasının gerekliliği, özellikle çok partili yaşama geçildikten ve II. Dünya Savaşı'nın son bulmasından sonra dile getirilmeye başlanmıştır(Tutum, 1994: 67-68).

Kamu yönetiminin incelenmesi ve araştırılmasına ilişkin çalışmalar 1960 öncesi ve sonrası olarak iki dönemde ele alınmaktadır.

1960 öncesi reform çalışmaları, ülkedeki bilgi birikiminin ve uzman sayısının yetersizliği nedeniyle yabancı uzmanlara hazırlanmış araştırma raporlarından oluşmaktadır. Yabancı uzmanlarca yapılan çalışmalardan ilki, 1933 yılında Amerikalı uzmanlardan oluşan bir kurul tarafından gerçekleştirilmiştir. Kurul, ağırlıklı olarak Türkiye'nin ekonomik durumunu incelemekle birlikte, idari sorunlara da değinmiş ve araştırma sonuçlarını "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki" başlıklı bir raporla 1934 yılında hükümete sunmuştur. (Tortop vd., 1993: 198'den aktaran Memişoğlu, 2006: 62). Yabancı uzmanlar tarafından gerçekleştirilen diğer çalışmalar şunlardır(Tutum, 1994: 84-85):

1.NEUMARK Raporu: İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yapılan ilk bilimsel çalışma, 1949 yılında Prof. Neumark tarafından hazırlanan 'Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Hakkında Rapor' adlı NEUMARK raporudur. Bu raporda personelin niteliksel yetersizliği ve dağılımındaki dengesizlikler, ücret yetersizliği, örgütsel bozukluklar, kodifikasyon eksikliği ve yetersizliği, aşırı kırtasiyecilik noktaları üzerinde durulmuş; bu yetersizliklerin giderilmesi için de, her bakanlıkta rasyonelasyon komisyonlarının oluşturulması, Maliye Bakanlığı'na özel yetkiler verilmesi, alınacak önlemlerin halka açıklanması ve bu amaçla bakanlığa bağlı bir enformasyon bürosunun kurulması, bazı bakanlık ve genel müdürlüklerin birleştirilmesi, kamu kuruluşlarında büro mekanizasyonuna gidilmesi ve memurların yetiştirilmesine önem verilmesi önlemleri sunulmuştur.

2.BARKER Raporu: İkinci çalışma, Dünya Bankası'nın Türk hükümetiyle ortaklaşa finanse ettiği bir kurul tarafından 1950 yılında hazırlanan BARKER raporudur. Bu raporda, yetki ve sorumlulukların dağıtımı, illere ve yerel yönetimlere yetki devri, merkezi bir personel dairesinin kurulması, teknik personelin yerinde istihdamı, hizmet içi eğitim programlarının geliştirilmesi ve kamu yönetimini bütünüyle gözden geçirecek bir komisyon kurulması gibi konular üzerinde durulmuştur.

3.MARTIN AND CUSH Raporu: Üçüncü çalışma, 1951 yılında hazırlanan MARTIN AND CUSH Raporudur. Bu raporda, üst kademe yöneticilerinin rutin işlerden kurtarılması, dairelerde çalışma yöntemlerinin geliştirilmesi, hizmetlerin ve personelin sınıflandırılması, işe alma yöntemlerinin geliştirilmesi, personel hizmetlerinde eşgüdüm sağlayacak bir devlet personel dairesi kurulması önerilerinde bulunulmuştur.

4.CHAILEUX DANTEL Raporu: Dördüncü çalışma 1958 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından yayımlanan ve ortak bir çalışmanın ürünü olan CHAILEUX DANTEL raporudur. 'Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma' adlı bu raporda, Cumhuriyetin başından itibaren devlet memuriyetinde ortaya çıkan gelişmeler incelenmiştir.

Türkiye'de Cumhuriyetin ilanından 1960 yılına kadar geçen sürede gerçekleştirilen reform çalışmalarının kamu yönetiminin iyileştirilmesinde bir takım katkıları olduğu söylenebilir. Ancak söz konusu çalışmalar sonuçları itibariyle beklenen faydayı sağlamaktan uzak olmuştur. Reform konusunun sitemli ve kapsamlı bir şekilde ele alınmayışı ve reformların uygulanması ve devamlılığı için gerekli koşulların sağlanmayışı bu durumun en önemli nedenleri olarak gösterilebilir.

1960 yılı ile başlayan dönem Türk kamu yönetimi için birçok ilkin yaşanmasına neden olurken idarenin iyileştirilmesi noktasında da çalışmaların daha kapsamlı ve tutarlı bir biçimde yeni bir heyecan ve yön bulma arayışı içinde yapılmaya çalışıldığı görülmektedir. 1950-1960 döneminin görece liberal anlayışı yerine daha müdahaleci bir anlayışın egemen olduğu bu dönemde, 1950'li yılların sonlarında ciddi biçimde tartışılmaya başlanan plan fikri uygulamaya sokulmuştur(Yayman, 2005: 258)

Planlı bir kalkınma ile yönetimin planlı kalkınmasının gereklerine uygun olarak geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi karara bağlanmış ve bu karar yeni bir anayasanın hazırlanmasıyla pekiştirilmiştir. Bu çalışmalardan büyük ümitler beslenmesine ve her türlü koşulun uygun olmasına rağmen, bu atılım çabaları(Sürgit, 1972:78'den aktaran yayman, 2005: 232) gerçekleşme ve uygulama imkanı bulmadan dejenere olmuş, bütün zamanlarda olduğu gibi asıl amacından uzaklaşmıştır(Yayman, 2005: 232).

Önder 1960 askeri ihtilali ile yeni bir dönemece giren reform sürecini, 1960 öncesinde bürokrasinin siyasal iktidar karşısında zayıf düştüğünü düşünen bürokratik anlayışın temsilcisi elitlerin, bürokrasiye anayasal, yasal ve yargısal güvenceler getirme isteği olarak yorumlamaktadır. Buna göre, bürokrasi ekonomik olarak da desteklenmeye çalışılmıştır. Ancak bürokrasiyi eski günlerine döndürmeye yönelik girişimler yanında bürokratik mekanizmanın etkin ve verimli çalışmadığına yönelik kaygılar da vardır. İşte idari reformlar biraz da bu kaygıların bir ürünüdür ve idari reformların askeri müdahaleler sonrasına rastlaması tesadüf değildir. Önder'e göre, 1960 sonrası idarenin verimli ve rasyonel çalışmasını sağlamak için başlatılan reform girişimlerinin (MEHTAP-1963; İdari Reform Danışma Kurulu Raporu-1972) temel gerekçesi, bürokratik elitlerin idarenin rayından çıktığını düşünmesi olmuştur(Önder, 2009: 13).

1960 yılıyla başlayan Planlı Kalkınma Dönemi, ülkemizde birçok açıdan olduğu gibi yönetimin iyileştirilmesi açısından da bir dönüm noktası olmuştur. Toplumsal gelişme ve ekonomik kalkınmanın itici gücü olarak kabul edilen kamu yönetimi mekanizması, 1960'ların başından başlayarak kendisine yüklenen işlevleri yerine getirecek bir yapı ve işleyişe kavuşturulmak amacıyla sık sık gözden geçirilmiştir. 1940'lı ve 1950'li yılların aksine, planlı dönemde yapılan yeniden düzenleme çalışmaları Türk uzmanlarca gerçekleştirilmiş; 1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı(DPT)'na yönetimin yeniden düzenlenmesi ile ilgili kimi görevler verilmiş; böylece yeniden düzenleme girişimleri yasal bir dayanağa oturmuştur(Coşkun, 2005: 17). Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) de yine bu dönemde kurulmuştur.

"27 Mayıs 1960'da askerlerin yönetime el koyması ile yeni bir süreç başlamış, kamu kurumlarının kurumsallaşması bir anlamda bu dönemde olmuş ve önemli birçok yeni kamu örgütü kurulmuştur. Bir anlamda genç cumhuriyete yeni bir "yön" verme amacı ile heyecanlı tartışmalar ve entelektüel arayışlar hızlanmıştır. Bu amaçla yapılan önemli çalışmalardan biri Milli Birlik Komitesi ve DPT'nin talebi üzerine Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi öncülüğünde yapılan ve 10 Şubat 1961 de ilgili makamlara verilen "İdari reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor"dur"(Yayman, 2005: 237).

Rapor, idari reform ve reorganizasyonun kapsamı hakkında gerçekçi bir görüşe varılmasını sağlamak, Türk yönetim sisteminde yapılacak bir idari reformun hangi sahaları kapsayacağı ve reformların nasıl bir mekanizma ile gerçekleştirilebileceği hakkında somut bir fikir ortaya koymak amacıyla olan Komisyonun çalışmaları sonucunda ortaya çıkmıştır. (Sürgit, 1972: 81-82'den aktaran Memişoğlu, 2006: 68).

Rapor, reform alanlarını teşkilat ve çalışma metotları ile personel meseleleri olmak üzere iki grupta incelemiştir. Bu inceleme sırasında daha ziyade personelle ilgili sorunlar ve personel konusunda yapılacak reformun önemi üzerinde durmuş, teşkilat ve çalışma metotları ile ilgili sorunların büyük oranda personelden kaynaklandığını ifade etmiştir. (TODAİE, 1965: 11-13'den aktaran Memişoğlu, 2006: 68).

"Bu çalışmayla ilk defa Türk uzmanlar kapsamlı bir çalışma içinde yer almışlar ve bu amaçla bir komisyon kurarak askeri yönetimin isteği üzerine daha sonra yapılacak olan daha kapsamlı bir idari reform projesi için taslak bir metin hazırlamışlardır. Toplam yirmi bir sayfadan oluşan bu taslak metin daha sonra yapılacak tüm çalışmaların yöntem, varsayım, saptamalar ve tavsiyeler bağlamında esin kaynağı olmuştur. Bu metinde yapılan değerlendirmeler ve analizler daha sonra yapılacak olan MEHTAP, İYD ve KAYA raporlarına aynen girmiştir"(Yayman, 2005: 237).

Planlı dönemde öngörülen ya da uygulamaya konulan çalışmaların ilk örneğini, 1964 yılında hazırlanan merkezi yönetimin örgütlenmesiyle ilgili öneriler getiren Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) raporu oluşturmaktadır. MEHTAP, DPT ve TODAİE yetkilileri arasında yapılan ortak çalışmalar sonucunda hazırlanan MEHTAP, merkezi hükümet teşkilatı, merkezin taşra teşkilatı, yerel yönetimler ve iktisadi devlet teşekküllerini kapsayarak kamu yönetimini bir bütün olarak ele alması ve sonraki yıllarda gerçekleştirilecek olan reform çalışmalarına kaynaklık etmesi açısından önemli bir çalışmadır.

MEHTAP Raporunda, merkezi hükümet görevlerinin en uygun şekilde dağıtılmasını "daha rasyonel teşkilat ve usuller, daha sistematik bir planlama ve koordinasyon, daha etken bir mali kontrol ve daha iyi işleyen bir personel sistemi"nin oluşturulmasına zemin hazırlamak, bakanlık daire ve kurumlarının iç teşkilat ve usullerine yönelik düzenleme çalışmalarına yön vermek ve idareyi geliştirme hakkında tavsiyelerde bulunmak amaçlanmıştır. (Sürgit, 1968b:7'den aktaran Memişoğlu, 2006: 70).

MEHTAP raporu, idari reformun gerçekleşmesini sağlayacak merkezi bir birim kurulmasını ve teşkilat, idari yöntem ve personel konularında kanuni düzenlemeler getirilmesini önermiş, fakat bu tekliflerin çoğu uygulama imkanı bulamamıştır(Aktan, 1989: 160'tan aktaran Tatar, 2006: 29).

27 Mayıs 1960 Askeri müdahalesi ile başlayan yeni dönem, 1970'li yılların başına geldiğinde yeniden tıkanmış ve ülke büyük bir yönetim krizine ve siyasal ve ekonomik istikrarsızlığa sürüklenmiştir. Türk siyasal yaşamında "12 Mart Muhtırası" veya "12 Mart Rejimi" olarak bilinen bu dönemin temel özelliği, meclis çoğunluğuna sahip Adalet Partisinin hükümetten uzaklaştırılarak teknokratlardan ve bürokratlardan oluşan partiler üstü yeni hükümetlerin kurulması çalışmaları olmuştur(Yayman, 2005: 267).

1960'ların sonlarında bürokrat ve aydınların belli bir kesiminde iyiden iyiye olgunlaşan ve belirginleşen "anti-parlamentarizm" tartışmalarıyla birlikte yükselen siyasal, ekonomik ve toplumsal istikrarsızlık 1969 seçimlerinden sonra yaygınlaşmıştır. İşte 12 Mart bu sürecin bir sonucu olarak görülmelidir. 12 Mart Muhtırası, "Atatürkçü reformlar" çizgisinde "merkezin muhafazakâr restorasyonu"na dönük bir arayış olarak değerlendirilmiştir(Önder, 2009: 15).

12 Mart 1971'de yaşanan siyasal bunalım ve gelişmeler yeni bir reform hareketinin başlangıcı olmuş; yeni kurulan hükümet, kamu yönetiminin belirsizliğe ve istikrarsızlığa sürüklenmemesi için, daha önceki hükümetlerin yaptığı gibi idarenin yeniden düzenlenmesi konusunda girişimlerde bulunmuştur(Aykaç vd., 2003: 167). Bu bağlamda, merkezi idare, merkezi idarenin taşra teşkilatı, mahalli idareler, personel yönetimi, mali yönetim, kamu iktisadi teşebbüsleri bütünüyle gözden geçirilerek, bu alanlarda yapılacak reformun yön ve stratejisini tespit amacıyla yapılan çalışmaların başında İdari Reform Danışma Kurulu gelmektedir.

Danışma Kurulu Raporu siyasete bulaşmayan "idari reform" anlayışının boyutlarını net bir şekilde ortaya koymaktadır. Raporun kapsamına merkezi idare kuruluşlarının yanı sıra, merkezi idarenin taşra kuruluşları, mahalli idareler ve diğer kamu kuruluşlarını da alan kurul, oluşturduğu çalışma gruplarıyla yeni araştırmalara gitmemiş, daha önce yapılan, yönetimi yeniden düzenleme çalışmalarının genel değerlendirmesini yapmış, hükümet politikasına temel oluşturmak üzere yönetimin yeniden düzenlenmesinde bütün kamu kuruluşları için uyulması zorunlu olan genel ilkeler saptanmış ve bu çalışmaların uyumlu ve etkin bir biçimde geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunmuştur(Karaer'den aktaran Tatar, 2006: 30).

2.3. 1980'den Günümüze: Küresel Ekonomik Sisteme Uyum ve 'Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma' Dönemi

1980'lerden günümüze liberal politikaların güçlendiği, merkezi planlı ekonomilerin çöktüğü ve küreselleşmenin her alanda hızla devam ettiği bir süreci yaşamaktayız. Sınırsız rekabetin ve "etkin piyasaların" öne çıktığı böyle bir dönemde(Cebeci, 2013: 176) hızlı değişim hayatın her alanına yansırken bundan pek tabii olarak kamu yönetimi de etkilenmiş ve reformlar ön plana çıkmıştır.

1980 sonrası Türkiye'nin ekonomi politikaları; kapitalizmin 1968'de başlayan ekonomik krizi aşma çabalarıyla ilişkili olarak kapitalizmin yeniden yapılanma sürecine göre şekillenmiştir. Pek tabii olarak kamu yönetiminin değişimine yönelik düzenlemeler de bu süreç ile ilişkilidir. Ancak Minibaş'a göre, Türkiye'deki yönetici elitler bu değişim sürecinin kapitalizmin kriziyle ve ekonomi politikalarıyla olan ilişkisinin farkında olmamışlar, ekonomik krizleri dışsal faktörler olarak ele almışlardır(Minibaş, 2004: 21-22'den aktaran Yayman, 2005: 280). Bu durum, bu dönemde gerçekleştirilen reform çabalarının sonuçsuz kalmasının önemli nedenlerinden birisi olarak gösterilebilir.

1929'da başlayan kriz, II. Dünya Savaşı sonrası Keynesyen ekonomi politikalarıyla aşılrken, 1968'deki kriz sermayenin karlarının artış hızının düşmesiyle ilgili olarak ortaya çıkmış ve bu krizi aşmak için de yeni kar alanları yaratılması gündeme gelmiştir. Yeni kar alanlarının başında maden, tarım, enerji gibi yüksek girdi olan sektörler ön plana çıkmıştır(Minibaş, 2004: 21-22'den aktaran Yayman, 2005: 280). Kar oranlarının artış hızının düşmeye başlamasıyla sermaye birikiminin istikrarı bozulmuş; bozulan sermaye birikiminin istikrarının sağlanması için IMF ve Dünya Bankası aracılığıyla yapılan anlaşmalarla az gelişmiş ülkelere, monoterisit ekonomi programları önerilmiştir. Bu dönemde, yüksek faize dayalı sıkı para politikasıyla ülkelerdeki fiyatlar kontrol altına alınırken, sıcak para hareketleriyle de uluslararası sermayenin çabuk ve kolay para kazanması sağlanmıştır.

Bu dönemde krizi aşmak için uygulanan neoliberal politikaların üç önemli ayağı vardır: Bunlardan ilki sermaye birikimi sorununu çözmeye yönelik politikalar, ikincisi sistemin krizini üstlenmeye yönelik politikalar, üçüncü ise sistemle bütünleşmeye yönelik politikalar. Bu şekilde yüksek faiz politikası ve özelleştirmeler yoluyla sermayeye hızlı bir şekilde kaynak aktarılmış ve sistem krizden kurtarılmaya çalışılmıştır.

1980 yılı sadece Türkiye için değil, tüm dünya sistemi için bir dönemeç noktasıdır. 1929 Bunalımı, 1920 yılında itibaren oluşan aşırı stoklar, işsizlik, banka iflaslarıyla birlikte başlamış; uluslar arası boyut kazanan krize sistem, devlet harcamalarını artırarak efektif talebi beslemek yoluyla çözüm bulunmuştur. Böylelikle kriz devletin ekonomiye doğrudan müdahalesiyle aşılmıştır. 1960 sonrası bu politikalar sistemin sorunlarına çözüm getirememiş, kar artış hızları düşmeye başlamış ve devlet ekonomiyi yönlendirme görevinden çekilerek görevini piyasa mekanizmasına bırakmıştır. Bu süreç içinde hem devletin bizzat yer aldığı sektörler piyasaya açılmış hem de ticaretin önündeki gümrük ve desteklemelerden oluşan engeller ortadan kaldırılmıştır (Minibaş, 2004'ten aktaran Yayman, 2005: 280-281).

1980'de yaşanan bu değişim; mal ve hizmet üretim ve ticaretinde serbest piyasa modeli, dışa açık sanayileşme tercihi ve devletin yeniden yapılanması olmak üzere üç ayak üzerine oturmaktadır. Her ne kadar model, ekonominin yüksek enflasyon, döviz darboğazı, bütçe açığı gibi sorunlarını çözmek için benimsendiyse de uluslar arası krizin etkileri ile bu tam böyle bir sonuç vermemiştir. Arz ve talep cephesinin ilişkilerini düzenleyen kurumlar oluşturulmadan serbest piyasa modeline geçildiği, iç pazara yönelik üretim ve pazarlama yöntemleriyle dışa açılma hedeflendiği düşünüldüğünde bu iddia daha kesinlik kazanmaktadır (Minibaş, 2004: 23'ten aktaran Yayman, 2005: 282).

1980'de uygulamaya konan bu dışa açılma modeliyle uluslar arası piyasalardaki eşitsizlik derinleşmiştir. Bu politikaların amacı, devletin küçültülmesi, kamu hizmeti ve kamu yararı kavramlarının yeniden tanımlanması yoluyla kamunun piyasa mantığıyla işlemlerini sağlanması olmuştur. Bu bağlamda önce devletin ekonomideki payının küçültülmesi fikri ile başlayan tartışmalar, geçen süre içinde devletin ekonomiden tamamen çekilmesi noktasına varırken, kamu harcamalarının kısılması, sosyal işlevlerinin azalması veya ortadan kaldırılması, klasik işlevlerini yerine getirirken de "etkililik ve verimlilik" anlayışının aşkın biçimde hakim kılınması ve tüm bunların sonucunda "kamunun işletmeselleştirilmesi" ana gayeler olarak sunulmuştur (Emre, 2002:301'den aktaran Yayman, 2005: 282).

Bu süre içinde başta İngiltere ve ABD özelinde başlayan yeni sağ ideolojinin hakim olduğu kamu politikalarının kısa bir süre sonra tüm ülkeleri içine alan, önünde durulamaz ve karşı konulamaz bir hegamoniye dönüştüğü gözlemlenmiş; bu yeni dönemin kamu yönetimi teorisinde meydana getirdiği büyük dönüşüm kimi yazarlarca paradigma değişimi olarak nitelendirilmiştir (Al, 2002:280'den aktaran Yayman, 2005:283). Bu yeni dönemin kamu yönetimi üzerindeki uygulamaya dönük sonuçlarında, başta kamu hizmetlerine bakış olmak üzere örgütlenme biçimlerinin, karar alma süreçlerinin, çalışma usullerinin, amaçlarının, değerlendirme biçimlerinin ve değerlerinin özel sektör örgütlerine benzetme ve özdeşleştirme çabaları öne çıkmıştır. Bu bağlamda, kamu yönetiminde bir değişim gereksinimi yadsınamaz bir gerçeklik olarak karşımızda durmakla birlikte, bu değişimden tek anlaşılması gerekenin, kamunun özel sektör örgütleri ile benzeştirilmesi ve aynılaştırılması olmadığı/olmaması gerektiği dile getirilmektedir. Bu konuda Lane "kamu kesiminde işletmecilik anlayışı ile kamu yönetiminin geleneksel anlayışı arasında bir bağ kurulması zorunludur; bu bağ kuracak olan da hukuk devleti ilkesidir" diyerek kamunun yeniden yapılandırılması çalışmalarında üzerinde durulmayan önemli bir noktaya işaret etmiştir (Yayman, 2005: 283).

Yukarıda açıklanmaya çalışılan sürecin bir sonucu olarak toplumun tüm kesimlerinde var olan huzursuzluk hem siyasal hem toplumsal alanda kendisini göstermiş ve 1980'lere gelindiğinde yönetici elitler de bu süreçten nasibini almıştır.

12 Mart rejimiyle birlikte var olan dengeler değişmiş, anayasada da kapsamlı bir değişikliğe gidilmiştir. Bir taraftan topluma 1961'de geniş bir şekilde verilen özgürlükler kısılırken, diğer taraftan da geçmişte yapılmak istenen reformlara bu dönemde teşebbüs edilmiştir. Eğitim, toprak ve idare reformları ile birlikte sosyal ve ekonomik içerikli reformlarda hükümet programlarında yer almıştır. Anayasa değişiklikleri ile sivil bürokrasinin özerkliği sona erdirilirken, teknik bürokrasinin bölge yapılanması yoluyla merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak mülki idare amirlerinin hiyerarşisi dışına çıkmasını önleyecek tedbirlere de başvurulmuştur. Ancak 12 Mart reformları kötüye gidişi düzeltememiş; Türkiye 1970'lerden 1980'lere kadar siyasal, ekonomik ve toplumsal huzursuzluklarla iç içe yaşamıştır. 1960 sonrası sosyal ve ekonomik gelişmenin sol ideoloji ve türevleri bağlamında

olacağına inanan bürokrat ve aydın kesim, 1970’lerde ortaya çıkan refah devleti krizi ve ülke içinde tıkanan karma ekonomi sistemi karşısında liberal eğilimleri güçlü bir ekonomi politığına geçişe şahit olmuştur. 1980’lere gelindiğinde bürokratik elitler, ideal bir genel çıkarın temsilciliğinden pragmatizme doğru evrilmişlerdir. 1980’lerin başı bu geçişe uygun siyasal/toplumsal/ekonomik zeminin ortaya çıktığı bir dönemdir. 1961 Anayasasıyla temelleri atılan 1960-1980 dönemi, 24 Ocak 1980 Kararları ile söz konusu geçiş yaşamış ve 12 Eylül 1980’de ise yine bir askeri müdahale ile son bulmuştur(Önder, 2009: 16).

1980’li yılların idari reform anlayışı; görev alanının aşırı genişlediği, dolayısıyla kendisinin de gereksiz bir büyüme sergilediği ileri sürülen, hantal, kaynakları yutan, beceriksiz devleti konu almıştır. Yaklaşım, demokratikleşme, ulus ötesi kalkınma, artçı devlet, sanal bürokrasi kavramları üzerinde yükselmiştir. Azgelişmişlikten kurtulmanın yolunun mevcut bürokrasinin tasfiyesinden, devletin ekonomik yaşamdan uzak durmasından, dikkatlerin yerli değil yabancı dünyaya çevrilmesinden geçtiğine dair bir algı ön plana çıkmıştır (Güler, 2010: 9).

1980 sonrası her alanda hızla yaşanmaya başlanan dönüşüm, kamu yönetimi sisteminin incelenerek yeniden ele alınması zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. 1988 yılında DPT, TODAİE’den Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı yıllık program uygulamalarına ışık tutacak şekilde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere o güne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne oranda yansıdığını araştırmak; “yapılan çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak; Avrupa Topluluğu’na katılma kararı almış olan Türkiye’nin, Topluluklara yönetsel uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları saptamak üzere, bir yönetim araştırması” yapmasını istemiştir. Bu bağlamda TODAİE tarafından, Türk kamu yönetimi sistemine yönelik kapsamlı araştırmalardan birisi olarak Kamu Yönetimi Araştırma Projesi(KAYA) ortaya konmuştur(TODAİE, 1991: 3’ten aktaran Memişoğlu, 2006: 73).

KAYA Projesi 1988-1990 tarihleri arasında yapılmış ve 1991 yılında tamamlanarak yayınlanmıştır. KAYA Projesi ile örgütsel yapı, mali yapı, personel sistemi, yerel yönetimler, haberleşme, halka ilişkiler ve kamunun işleyişi konularında kapsamlı çalışmalar yapılarak, mevcut sistemdeki; aksaklık, eksiklik ve bozukluklar tespit edilerek, öneriler ve çözüm teklifleri getirilmiştir.

KAYA raporunun, dönemsel olarak dünyada yeni sağ, küreselleşme, yeni kamu yönetimi, tartışmalarının; Türkiye’de ise yerel meclislerin parlamento görevi üstlenmesi gerektiği, valilerin seçimle iş başına gelmesi ve federasyon modeli tartışmalarının yoğun biçimde yapıldığı bir dönemde yazılmış olmasına rağmen, bu olgulardan ve yaklaşımlardan bahsetmemesi ve yok sayması dikkat çekicidir. Bu bağlamda KAYA projesi köktenci değişimleri tavsiye eden bir çalışma olarak değil, mevcut durumun iyileştirilmesini savunan radikal değişiklikler yerine sistemi rayına oturtmayı öneren mütevazı bir rapor olarak nitelendirilmektedir (Yayman, 2005: 271-272).

Bu dönemde gerçekleştirilmeye çalışılan bir diğer reform, 1998 yılındaki kamuoyunda Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı olarak bilinen “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Yasalarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı”dır. Tasarı, etkin hizmet üretimi ve verimli kaynak kullanımını, yönetimde açıklık ve katılımı sağlamak ile yerel yönetimlerin demokratik kültüre katkısını arttırmak; merkezi-yerel yönetimler arasında gerçekçi bir görev bölüşümü yapmak, yerel nitelikli hizmetleri yerel yönetimlere vermek, kamu kaynakları kullanımında yerel- merkez paylarını düzenlemek gibi amaçlarla kaleme alınmış(Güler, 1998: 4-5) olup, yeni kamu yönetimi yaklaşımının temel argümanlarının tasarıda yer aldığı görülmektedir.

1980’den 2000’li yıllara kadar geçen süreçte kamu yönetiminde reform konusu bütüncül bir yaklaşımla ele alınmamış ve sistemin sorunlarına çözüm getirilememiştir. 2000’li yıllar, Türkiye’nin Uluslar arası para Fonu(IMF) ve Avrupa Birliği(AB) ile ilişkilerinin yoğun bir şekilde geliştiği yıllardır. Bu ilişkiler doğrultusunda reform çabaları hız kazanmış; bütçe süreci ile bankacılık ve mali sektörlerin iyileştirilmesine yönelik yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmış, yönetim sistemine düzenleyici kurullar ve kurumlar eklenmiştir.

Aslında kamu yönetimi reformunun ciddi şekilde gündeme gelmesi, 14 Nisan 2001’de uygulanmaya başlanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile başlamıştır. 18 Ocak 2002 tarihinde IMF’ye verilen “Niyet Mektubu”nda da kamu sektörü reformuyla ilgili bazı ayrıntılara yer verilmiş ve kamu sektörü reformunun kısa sürede tamamlanacağı vaat edilmiştir. Söz konusu mektupta, kamu sektörü reformuyla, kamu kaynaklarının idaresinin ve etkinliğinin kalıcı bir şekilde artırılmasının amaçlandığı belirtilmiştir. Bu şekilde çerçevesi çizilen yeniden yapılanma çalışmaları, esas olarak

AKP Hükümeti tarafından 2003 yılında başlatılmıştır. Hükümet, rekabetin yoğunlaştığı ve değişimin ivme kazandığı bir ortamda, Türkiye'nin yönetim yapısını sürekli geliştirmek, kamu hizmetlerini çağdaş standartlara kavuşturmak, böylece halkın kamu kuruluşlarından talep ve beklentilerine etkin bir şekilde cevap vermek amacıyla, kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya yönelik çeşitli çalışmaları başlattığını duyurmuştur(Bilgin, t.y.: 37).

Bu bağlamda dönemin hükümeti, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” başlığı altında bir dizi geniş çaplı çalışma başlatmış ve “Kamu Yönetiminin Temel Nitelikleri ve Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Tasarısı(KYTK)” ortaya çıkmıştır. Meclisten geçen ancak yasalaşamayan bu metin, sadece getirdiği yeni yaklaşımlar ve kavramlarla değil, kamu yönetimi evrenini ve kendinden sonraki bütün reform çalışmalarını etkilemesi, zihinsel olarak ciddi dönüşümlere ve tartışmalara yol açması sebebiyle de daha önce eşine rastlanmayan bir örnek olarak incelenmeye değerdir(Canpolat ve Cangir, 2010: 37).

Tasarıya hazırlık çalışması olarak başbakanlık tarafından ortaya konulan ve kamu yönetimi ile ilgili temel yaklaşımların ortaya konulduğu “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” isimli kitap, 1980 sonrası dönemin genel yönelimlerine uygun bir metin olup; yeni sağ ideolojinin yönetim anlayışını oluşturan “yeni kamu yönetimi anlayışı”, “kamu işletmeciliği yaklaşımı” ve “yönetişim” kavramlarının Türk yönetim sistemine uygulanmasının gerekçelerini ve amaçlarını anlatmaktadır(Yayman, 2005: 317). Bu kapsamda hükümet tarafından hazırlanan kamu yönetimi reformu paketinin, 1980 yılından bu yana ilerleyen yapısal uyarlama projelerinin ikinci dalgası olduğu belirtilmiş; 1980’li yılların başında gerçekleştirilen iktisadi ve mali liberalizasyon reformlarının devamı olarak hazırlanan bu tasarı ile kamunun küçültülmesi ve devlete düzenleyici bir rol verilmesi amaçlandığı ve tasarı ile küresel reform politikalarının kavram ve kurum ağıнын tartışmaksızın kabul edildiği(Güler, 2004: 2-3) değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bunun yanı sıra, tasarının kapsamı, içeriği, öngördüğü sistem ve sonuçları bağlamında cumhuriyet tarihinin en kapsamlı ve radikal reform projesi(Yayman, 2005: 318) olduğu da ifade edilmektedir.

Tasarıda yer alan “Ağır bir merkezi vesayet ve yetersiz yerel kaynaklar ile çalışan yerel yönetimlerin, ülkemizin de imzalayarak taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun olarak yeniden yapılanması” öngörülmüştür. Bu kapsamda ‘yerel yönetimlerin yetki ve görevleri tadadı olarak sayılmak yerine, merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan her türlü mahalli müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin uhdesine verilecektir”(Dinçer ve Yılmaz 2003: 149-150) ifadesiyle “Türk kamu yönetiminde ilk defa merkezi idare ile yerel yönetimlerin görevlerinin ve ilişkilerinin tanımının yapılarak merkezi idarenin görevleri liste halinde sayılarak sınırlandırıldığı, buna karşılık mahalli idarelerin de yerel ölçekte genel yetkili ve görevli kuruluşlar olarak belirlendiği bir düzenleme ortaya konmuştur. KYTK bu yönüyle, her şeyden önce Türk Kamu yönetiminin, Osmanlı döneminden günümüze kadar gelen ve halen temel omurgasının oluşturan, ‘merkezi idarenin asıl ve genel yetkili, yerel idarelerin ise, yetki genişliği, / yerinden yönetimi ilkeleri gereğince ikincil ve merkezi idarenin belirlediği çerçevede görev yapması’ esasına dayanan temel paradigmasını köklü biçimde değiştirmeye yönelik çok önemli bir adım”(Canpolat, t.y.: 11-12) olarak değerlendirilmektedir.

Kamu yönetimi siteminde köklü bir değişiklik öngören tasarı, anayasaya aykırılık gerekçesiyle dönemin Cumhurbaşkanı tarafından meclise iade edilmiş ve yürürlüğe girememiştir. Ancak tasarıda öngörülen ilkeler doğrultusunda; “şeffaflık, etkinlik, hesap verebilirlik gibi birçok kavramın kamu yönetiminin tümünü oluşturan kurumlara uygulanması için çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Özellikle 2000 sonrasında Türkiye’de kamunun her biriminde birçok düzenleme gerçekleştirilmiştir. Örneğin, şeffaflık ve hesap verebilirlik başlığı altında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiştir. Yerel yönetimleri de kapsayacak şekilde, 5393 sayılı Belediyeler Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir”(Cebeci, 2013: 188).

2000’li yılların başında “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” adıyla başlatılan reform dalgasının içinde değerlendirilebilecek bu düzenlemelerin sonuncusu 6360 sayılı kısaca Büyükşehir Yasası olarak ifade edilen “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”dur. Yeniden yapılanma çalışmalarının yerel yönetimler ayağının reform sürecinin devam ettiğinin göstergesi olan

kanunun, 30 Mart Yerel Yönetimler seçimleri sonrası uygulanmasına geçilmiştir. Kanunla 14 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuş ve büyükşehir belediyelerindeki köyler ile il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilmiş, belde belediyeleri de kaldırılarak ilçe belediyelerine bağlanmış ve valinin başında olduğu Yatırım izleme ve Koordinasyon Birimi kurulmuştur. Getirdiği kapsamlı düzenlemeler açısından reform olarak nitelendirilmeyi hak eden kanun, tasarının kabul edildiği günden bu yana çeşitli açılardan tartışılmaktadır.

İlk tartışma il özel idarelerinin kaldırılmasıyla birlikte bölge yönetimlerinin kuruluş sürecinin başladığına ilişkindir. Buna göre Güler, tüm ili kapsayan belediye sisteminin başkanlık sistemine geçişi öngördüğünü ve illerin merkezden yönetim esası yerine yeniden yönetim esasına göre yönetilmeye doğru kaydırıldığını; bu değişikliğin ise federal devlet yapılanmasını gerektirdiğini söylemektedir (Güler, 2012). Aynı şekilde Çukurçayır, belediyenin yetki alanının il sınırlarına genişletilmesiyle sistemin belediye olmaktan çıkıp eyalet ya da bölge yönetimine dönüşeceğini belirtmektedir(Çukurçayır, 2012),. Buna karşın düzenlemenin bir bölge yönetimi, federasyon denemesi, siyasi özerklik gibi amaçlar taşımadığına(Görmez, 2012) ve bir siyasal yerinden yönetim türü olan federasyonun, idari ve mali federalizm olarak adlandırılmasının doğru olmadığını, yasama gücünün yerel ve bölgesel birimlerle paylaşılmasını öngören bir düzenleme olmadıkça federasyondan söz edilemeyeceğine (Keleş 2012) dair görüşler de mevcuttur.

Kanun esas olarak merkeziyetçiliği arttıracak noktada tartışılmaktadır. Kanunla bir yandan büyükşehir belediyelerinin yetki alanı genişletilmiş, öte yandan il özel idareleri ortadan kaldırılmış, yerine kurulan Yatırım İzleme ve koordinasyon Başkanlıkları ile valilik makamının; yani merkezi hükümetin yetkilerinin güçlendirilmiştir(Eraydın, 2012: 22). Düzenleme ile ölçeğin büyütülmesinin temsil ve katılımı zorlaştırdığı, aslında bu yeni yapının ilçe ve alt kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerini sınırlandıran, belediye başkanının öne çıktığı ve belediye meclislerinin demokratik işlevini azaltan bu anlamda merkeziyetçiliği öngören bir yapı oluşturmaya yönelik olduğu belirtilmektedir (Görmez, 2012). Keleş de bu düzenlemeyle merkeziyetçiliğin yerel düzeyde güçlendirildiğini, özellikle gelir paylaşımındaki değişikliğin bu duruma örnek olduğunu ve bu düzenlemenin iktidarın 10 yıldır savunduğu yerelleşme söylemleri ile bağdaşmadığını belirtmektedir(Keleş, 2012).

6360 sayılı kanuna yönelik tartışmalar devam ederken, son dönemde özellikle kent ve çevreye yönelik yapılan düzenlemelerde ve politikalarda kendisini gösteren, bazı yetkilerin olabildiğince merkeze devredilmesi eğilimi, 6360 sayılı Büyükşehir Yasası ile beraber düşünüldüğünde, Türkiye’de yeniden siyasal geleneğin ayrılmaz bir parçası olan merkezileşme eğilimlerinin güçlendiğini söylemek yanlış olmayacaktır(Görmez, 2012).

SONUÇ

Türkiye yüz elli yıllık bir reform ve kamu yönetimini dönüştürme sürecinde yeniden aslına rücu eden bir ülke haline gelmiştir. Başlangıçta bir yönetici elitin ya da devletli bir grubun halkı ve devleti kendi istek ve iradeleri doğrultusunda evrilmeyi amaçlayan çabalar, 1980 sonrasında Türkiye’nin dünya sistemine, küresel kapitalizme evrilme biçiminde gerçekleşmeye başlamıştır. Her iki halde de etkin olan Türk siyasal kültürüdür. Bu kültür aşkın devlet anlayışına bağlı halktan kopuk ve dolayısıyla da merkeziyetçidir. Bazı dönemlerde kırılmalar yaşandıysa da sonunda en fazla on yıl içinde reform çabalarında eskiye dönüşler yaşanmaktadır. Türkiye son yıllarda dış saiklerin de etkisiyle küresel sisteme entegre olurken dahi eski hastalık düzeyindeki alışkanlıkların öne çıktığı bir ülke durumundadır.

Türk kamu yönetimindeki değişim çabalarının son on yılını da böyle değerlendirmek mümkündür. Yerel yönetim ve devlet reformu sözüyle iktidara gelen hükümetler, başlangıç dönemlerinde bu minvalde uygulamalar gerçekleştirdilerse de eski alışkanlıkların ve geleneğin etkisinden kurtulamamışlar; daha sonraki yıllarda bunları tersine çevirecek uygulamalara imza atmışlardır. Bu durumun en son örneği 2010 sonrasında çıkarılan kanunlarla yapılan düzenlemelerdir.

2000’li yıllarla birlikte yeniden girişilen kamu yönetiminde reform çabaları ve bu çerçevede ön plana çıkarılan yerelleşme söylemi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kurulması ile birlikte son bulmuştur. 2011 yılında çıkarılan 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname(bu düzenlemede daha sonra 648 sayılı KHK ile değişikliğe

gidilmiştir) ile, kentsel ve çevresel hizmetler ile kültür varlıklarının korunması gibi konulardaki yetkiler yerelden alınıp merkeze devredilmiştir. Bu şekilde bazı alanlarda ve konularda olanlama yetkisi merkeze alınmış; özellikle kentsel dönüşüm konularında yetkilendirilmek üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bir Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü kurulmuş ve Mekansal Strateji Planı adıyla yeni bir plan türü ortaya atılarak bu planları yapma yetkisi Bakanlığa bırakılmıştır.

Ardından 2012'de çıkarılan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında kanun ile kentsel dönüşümde yerel yönetimler ikinci plana itilmiş, Bakanlık ve TOKİ alabildiğine yetkilendirilmiş ve bu şekilde merkeziyetçilik bir kez daha arttırılmıştır.

Bu şekilde özellikle 2010 yılından itibaren, 2000'li yılların başında girilen reform çalışmaları tersine döndürülmeye başlanmıştır. Bu sürecin son düzenlemesi ise 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dur. Reform sürecinin bir devamı olarak sunulan kanun; büyükşehirlerde il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliğine son vermiş ve hem yetkilerin bölgesel ölçekte Büyükşehir Belediye Başkanı'nda toplanması hem de Yatırım İzleme ve Koordinasyon Birimi ile valiyi güçlendirebilecek bir yapı ortaya çıkarmasıyla merkeziyetçiliği arttırdığı aşikar olan bir kanundur. Buna ek olarak, yerelde halka en yakın küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin kaldırılması yerel demokrasi açısından da olumsuz pek çok sonuç ortaya çıkarmaktadır.

Görüldüğü üzere, 2003'te başlayan reform sürecine bağlı olarak kamu yönetimini değiştirmeye ve düzenlemeye yönelik düzenlemelerin devam etmesi beklenirken son dönemde artan merkeziyetçilik eğilimleriyle tekrar geriye dönüş süreci başlamış; yani siyasal geleneğe bağlı olarak sıkça nükseden merkeziyetçi gelenek bitmemiştir. Bu gerçek, hem kamu yönetiminin değişmemesinin bir sebebi, hem de kamu yönetiminin pek de değişemediğinin bir göstergesi olarak karşımızda durmaktadır.

KAYNAKÇA

AYKAÇ, Burhan, YAYMAN ve ÖZER, M. Akif(2003): "Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.5, S.2, ss.153-179

BİLGİN, M. Hüseyin (t.y.) : "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tartışmaları" <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2FDocuments%2FPer%25c5%259fembe%2BKonferans%25c4%25b1%2BYay%25c4%25b1n%2Fperskonfyyn4.pdf> (05.07.2014)

CANPOLAT, Hasan ve CANGİR, Mehmet (2010): "Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye'nin reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi", *Türk İdare Dergisi*, S.466, ss.25-45

CANPOLAT, Hasan (t.y.): "Türk Kamu Yönetiminde Değişim: Son Dönem Kamu Yönetimi Reformlarının Küreselleşme ve Yeni Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi" [http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Imagesimages/files/2\(2\).PDF](http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Imagesimages/files/2(2).PDF) (06.05.2014)

CEBECİ, Ayşe (2013) : "2000'li Yıllarda Türkiye'deki Kamu Yönetimi Değişimini Çözümlemek", *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, C.35, ss.175-206 (SAYISINA NETTEN BAK)

COŞKUN, Bayram (2005): "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme", *Türk İdare Dergisi*, S.448, ss.13-47

ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2012), "Yeni Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Haberleri Türkiye'nin Kabusu" <http://www.yenimeram.com.tr/yeni-buyuksehir-belediyeleri-kanunu-haberleri-turkiyenin-kabusu-2647yy.htm> (06.07.2014)

DİNÇER, Ömer ve YILMAZ, Cevdet(2003) : *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-I: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık, Ankara

DURGUN, Şenol (2002) : “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.4, S.2, ss.83-102

ERAYDIN, Ayda (2012) : “Girişimci Devlet, Otoriterleşen Populizm: Neoliberalizmin Yeni Evresinde Devletin Yeni Davranış Kalıpları”, 3. *Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı Sempozyumu 6-7 Aralık 2012, Kent Bölgeler, Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar, Bildiri Kitabı*, Ankara

GÖKÜŞ, Mehmet (2010) : “Osmanlı İmparatorluğu’ndan Modern Türkiye’ye Yöneten-Yönetilen İlişkilerinin Gelişimi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 15, S.3, ss.227-249

GÖRMEZ, Kemal (2012), “Yerelleşme-Merkezileşme Geriliminde Büyükşehir Yasası” http://www.zaman.com.tr/yorum_yerellesme-merkezilesme-geriliminde-buyuksehir_yasasi_2017227.html (06.07.2014)

GÜLER, B. Ayman (2010): *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, İmge Kitabevi, Ankara

GÜLER, B. Ayman (1998): “1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 7, S. 4, ss. 3-25

GÜLER, B. Ayman (2004): “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, *Hukuk ve Adalet-Eleştirel Hukuk Dergisi*, Y.1, S.2, Nisan-Haziran

GÜLER, Birgül Ayman (2012b), “Büyükşehir Kanun Tasarısı İçişleri Komisyonu’nda Görüşülüyor!” <http://www.yayad.org/uploads/yuklemeler/B%C5%9EB%20KOM%C4%B0SYONDA.pdf> (06.07.2014)

HEPER, Metin (2012): *Türkiye’de Devlet Geleneği*, Doğu Batı yayınları, Ankara

İNSEL, Ahmet (2012) : *Türkiye Toplumunun Bunalımı*, Birikim Yayınları, İstanbul

KELEŞ, Ruşen (2012), “Anakentlerin Dünü, Bugünü ve Yarını”, *Kentsel ve Bölgesel Araştırma Sempozyumu-3*, 6-7 Aralık, 2012, Gazi Üniversitesi, Ankara

KIRILMAZ, Harun ve KILIÇ KIRILMAZ, Selma (2014) : “Erken Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Yönetimi: Anayasal Sistem, Yönetim Yapısı, Bürokrasi ve Reform Uygulamaları”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S.40, ss. 25-44)

MEMİŞOĞLU, Dilek (2006) : *Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Isparta

OKTAY, Cemil (2003) : “Türk Siyasal-Yönetimsel Sisteminin Gelişmesinde Ana Çizgiler”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman), Yargı Yayınları, Ankara, s.151-177

OKTAY, Cemil (1991) : “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Yargı Açısından Anlamı ve Türkiye Örneği”, *Hum Zamirinin Serencamı*, Bağlam Yayıncılık, İstanbul

OKTAY, Cemil (1991) : “Ulusal Egemenlik İlkesinin Türk Siyasal Hayatındaki Yeri”, *Hum Zamirinin Serencamı*, Bağlam Yayıncılık, İstanbul

OKTAY, Cemil (1991) : “Bağımsız Yargı ve Çoğulcu Demokrasi”, *Hum Zamirinin Serencamı*, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, ss.

OKTAY, Cemil (1991) : “Hum Zamirinin Serencamı”, *Hum Zamirinin Serencamı*, Bağlam Yayıncılık, İstanbul

ÖKE, M. Kemal ve SAY, Sait (2002) : “ Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi”, *Mülkiye Dergisi*, C.26, S. 235, ss.97-117

ÖNDER, Özgür (2009) : Türkiye’de Sivil Bürokratik Elitlerin Dönüşümü (1960-1980), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara

ÖNEN, Mustafa (t.y.) : “Kamu Yönetiminde Değişim: Yönetimden Yönetişime Dönüşüm” <http://iys.inonu.edu.tr/webpanel/dosyalar/1427/file/MustafaOnen.pdf> (01.07.2014)

TATAR, Turgut (2006) : Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformlar Bağlamında Reform Yönetimi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Ankara

TURAN, İlter (2003): “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman), Yargı Yayınevi, Ankara, s.121-144

TUTUM, Cahit(1994) : *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayınları, Ankara

TUTUM, Cahit(2003) : “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman), Yargı Yayınları, Ankara, s.441-457

YAYMAN, Hüseyin (2005) : Türkiye’nin İdari Reform Politikası, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara

1990’LARDAN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE’DE YÖNETİŞİM (GOVERNANCE): LİTERATÜRE DAYALI BİR İNCELEME

GOVERNANCE FROM THE 1990S TO THE PRESENT IN TURKEY: A REVIEW OF LITERATURE

Halil İbrahim Aydınlı

Prof. Dr. Sakarya Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, haydinli@sakarya.edu.tr

Levent Memiş

Öğr. Gör. Giresun Üniversitesi, Tirebolu Mehmet Bayrak Meslek Yüksekokulu, levent.memis@giresun.edu.tr

ÖZET

Çalışmada, modern anlamda gündeme geldiği 1990’lı yıllardan itibaren popülerliğini artıran, bir sistemsal dönüşümü simgeleyen veya bir yönetim yaklaşımı olarak ele alınan yönetim modeline odaklanılmaktadır. Bünyesinde işbirliğini, ortaklığı, katılımı, birlikte hareket etme gibi eylemleri barındıran yönetim yaklaşımının Türkiye’ye olan yansımalarını literatür üzerinden incelemek araştırmanın temel amacını oluşturmaktadır. Bu bağlamda, öncelikle kavramsal düzeyde yönetim ele alınarak tanıtılmış, daha sonra ise Türkiye’de Türkçe veya İngilizce yayın yapan hakemli dergiler kapsamındaki makaleler üzerinden yönetim modelinin izi sürülmüştür. Yönetişim ile ilişkili makalelere içerik analizi uygulayarak bir takım veriler elde edilmiştir. Araştırmanın genel sonuçlarına göre, yönetim ile ilişkili makale sayısında 2009 itibariyle artış olduğu, yayınlarda daha çok kentsel/yerel alana odaklanıldığı, daha çok katılımcılık/çoğulculuk temeline dayalı genel olarak teorik düzeyde ele alındığı ve makalelerin yönetime yönelik %63’lük bir dilimle pozitif bir tutum sergilediği tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, Kamu Politikaları, Katılım, İşbirliği/Ortaklık

ABSTRACT

In this study focuses, governance model that symbolizing a systemic transformation or a management approach, popularity increases since the 1990s. The overall objective of the study investigate reflections to Turkey of governance approach that have cooperation, partnership, participation, act together such as actions, from the governance literature. In this context, first of all, governance was introduced at the conceptual level, afterwards, governance model has been traced from articles within Turkish or English-language peer-reviewed journals in Turkey. Some data was obtained from content analysis. According to the overall results of the study, in this study were determined; there is an increase in the number of articles since 2009, publications are focused more urban / local area, publications are discussed generally on a theoretical level, containing to participation / pluralism and articles exhibited a positive attitude with a rate of %63.

Keywords: Governance, Public Policy, Participation, Collaboration/Partnership

1.GİRİŞ

Kökeninin 14. yy’a kadar geriye gittiği ifade edilen yönetim kavramı, 1989 yılında Dünya Bankası tarafından, devletin rolü ve doğasındaki değişimi sorgulayan yenilenmiş biçimiyle gündeme taşınmıştır. Ve günümüze kadar geçen süre içinde farklı alanlarda (kamusal ve özel), farklı yaklaşımlarla güncelliğini korumaya devam etmiştir. Bir yönetim tarzı olarak kamu yönetimi perspektifinden ele alındığında yönetim, temsili demokrasi altında tek merkezli, hiyerarşik bürokratik düzen içinde şekillenen kamusal politikaların, ilgili ve ilişkili tarafların/paydaşların sürece dahil edilerek tasarlanması ve uygulanmasına odaklanmaktadır. Bu sayede öncesinde ortaya çıkan yolsuzluk, etkinsizlik, verimsizlik, memnuniyetsizlik gibi bir takım sorun alanlarının iyileştirilebileceği varsayılmaktadır. Yönetişimin temel yapı taşlarını; katılım, işbirliği, ortaklık, birlikte hareket etme, etkileşim/diyalog, ağ (network) gibi unsurlar oluşturmaktadır. Özellikle son

yıllardaki bilişim ve iletişim teknolojisindeki yaşanan değişimlerin, zaman ve mekan sınırlamasını azaltarak, yönetimi başka bir boyuta (e-yönetişim) taşıdığı görülmektedir.

Yönetişim kavramının farklı sektörlerde karşılık bulan bir yaklaşım olduğu vurgulanmaktadır(Hughes, 2010: 87). Bu çerçevede çalışmanın odak noktasını, kamu yönetimi perspektifinden kamusal konularla ilgili Dünya’da yaşanan yönetim tartışmalarının Türkiye’ye olan yansımaları, tarihsel süreç içindeki yaklaşım ve ele alınış biçimlerinin değişimi veya değişmemesini, makalelerden oluşan ilgili literatür üzerinden incelemektir. Başka bir yaklaşımla, çalışmanın amacı, kamu yönetimindeki değişimi, yönetim yaklaşımı üzerinden incelemektir. Araştırmada temel olarak; *Türkiye’de yönetim, hangi düzlemlerde (küresel, bölgesel, ulusal, kentsel gibi), hangi alanlarda (odaklandığı konular), hangi kuramsal temele dayandırılarak incelenmiştir? Kuramsal ve pratiğe dayalı çalışmaların durumu nedir? Yönetişime getirilen eleştiriler ve çözüm önerileri nelerdir? Hangi yönetim yaklaşımları daha fazla ön plana çıkmaktadır?* sorularının cevabı aranmaktadır. Bu bağlamda literatür, Türkiye’de üniversitelerin; İİBF, Siyasal Bilgiler ve İşletme Fakülteleri ve Sosyal Bilimler Enstitüleri tarafından yayınlanan dergiler, sosyal bilimlere yönelik üniversitelerden bağımsız olarak yayın yapan akademik ve hakemli dergiler ile TODAİE dergileri, 1990-2014 zaman dilimi dikkate alınarak taranmaktadır. Konu ile ilgili elde edilen makalelerin analizinde, niteliksel içerik analizi yönteminden yararlanılmaktadır. Bu kapsamda elde edilen verilerin sadeleştirilmesi ve daha anlamlı hale getirebilmek için “makale tarama fişi” oluşturulmaktadır.

Gerçekleştirilen bu çalışmayla Türkiye’deki yönetim olgusu geniş bir bakış açısıyla incelenmekte, elde edilen sonuçlar itibariyle sonraki teori ve pratiğe dayalı yönetim çalışmalarına, bir nebze olsun, yol gösterici nitelik taşıması beklenmektedir. Ayrıca yukarıda ifade edilen yöntem ve kapsam itibariyle ilgili alana özgün katkı sağlamakta olup, bu durum da çalışmanın önemini ön plana çıkarmaktadır.

2.Yönetişim: Kavram, Dayandığı Temeller ve Türleri

Dünya her alanda belli bir devrim içinde değişime uğrayarak varlığını sürdürmeye devam etmektedir. Değişimin en başat aktörü olarak da teknoloji ön plana çıkmaktadır. Yaşanan teknolojik değişimle birlikte, dünyada; tarım, sanayi ve bilgi toplumu olarak nitelendirilen dönüşümün yaşandığı ifade edilmektedir(Toffler, 2008). Yönetim açısından bakıldığında, her dönemin kendine has değişkenleri/özellikleri kapsamında farklı yaklaşımların ortaya çıktığı bilinmektedir. Özellikle bilgi toplumu içinde iletişim ve ulaşım teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, buna dayalı olarak ortaya çıkan yeni ekonomik şartların ülkeleri ve devletleri belli bir dönüşüme yönlendirmesiyle, artık devletin tek bir aktör olarak yetersiz kaldığı, özel ve sivil aktörlerin de oluşturulacak politikalarda yer almasının gerekliliğinin ortaya çıktığının altı çizilmektedir(Okçu, 2012: 21). Yaşanan gelişmeler bağlamında Tekeli (2009: 202)’nin ifadesiyle; *önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek öznel, merkezi, hiyerarşik bir iş bölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plana alarak, yapan, üreten bunun için kaynakları ve yetkileri kendilerinde toplayan yönetimden(government), önceden belirlenen bir iyiye doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirerek, çok aktörlü, desantralize, ağsal ilişkiler içinde, iletişimsel bir rasyonellik anlayışında, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir klan (steering), yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetim(governance) anlayışına geçilmektedir.* Yönetim ile yönetim arasındaki farklılıklar aşağıdaki tabloda özetlenmektedir(Leach and Percy-Smith, 2001:5)

Eski Yönetim (Government)	Yeni Yönetişim (Governance)
Devlet	Devlet ve sivil toplum
Kamu sektörü	Kamu, özel ve gönüllü sektör
Kurumlar	Süreçler
Organizasyonel yapılar	Politikalar, sonuçlar, çıktılar
“Kürek çeken”	“Dümen tutan”
Hükmeden, kontrol eden, yöneten	Öncü, kolaylaştırıcı, işbirlikçi, müzakereci
Hiyerarşi ve otorite	Ağlar ve ortaklıklar

Tablo 1: Eski Yönetim ve Yeni Yönetişim Karşılaştırılması

İki açıdan yönetişime yaklaşılmakta: bir sistemsel değişim aracı olarak veya bir yönetim tekniği olarak (Bıçkı ve Sobacı, 2011). Bir yönetim tekniği olarak yönetişim, klasikleşen yönetim faaliyetinde olduğu gibi yöneten-yönetilen sınıflandırması temelinde tek taraflı yaklaşımdan ziyade, ilgili tüm aktörlerin yönetme işine katılmasını nitelendiren, yönetime göre daha kuşatıcı bir kavram olarak kullanılmaktadır (Okçu, 2012: 11-12). İlgili literatür (Kahraman, Vurgun ve Öztop, 2012; Gündoğan, 2010: 23; Çevik, 2010: 35) incelendiğinde, yönetişim kavramının modern manada yeniden keşfedilmesi, ilk kez 1989 yılında Dünya Bankası raporunda “iyi yönetişim” şeklinde gösterilmekte ve yönetişimin siyasal-yönetimsel bir projeye dönüşerek yaygınlaşmasında, Dünya Bankası’nın birinci derece rol aldığı belirtilmektedir (Güzelsarı, 2003: 18; Zabcı, 2002: 154). Sonrasında ise, IMF, OECD¹, UNDP, WTO gibi uluslararası kuruluşların² geliştirdiği modeller ve standartlar, ortaya çıkardığı iyi uygulamalar, anlaşmalar, toplantılar ve öneriler ile katkı sağlayarak yaygınlık kazanmasına katkı sağladıkları belirtilmektedir (Pal, 2012: xvii; Zabcı, 2002: 157). Benzer şekilde BM İnsan Yerleşimleri Programı Habitat II Uluslararası İstanbul Konferansı’nda da yönetişim kavramını çokça dile getirilmiş ve ‘Kentsel Yönetişimde Küresel Kampanya’ başlığındaki çalışmada da iyi kentsel yönetişim ilkelerini yayınlamıştır (UN-HABITAT, 2002: 19-29). Ayrıca Avrupa Konseyi de 2007 yılında iyi yönetişim ilkeleri benimsemiş, yine Konsey yönetişime ilişkin bir “Beyaz Kitap” yayınlamıştır. Pratikte yaşanan gelişmeler ile birlikte akademik çevreler tarafından kavram teorik açıdan da ele alınmaya başlanmıştır (Keleş, 2010: 62-64). Burada belirtmek gerekir ki, yönetişim kelimesi telaffuz edilmemekle birlikte, şimdilerde yönetişim çatısı altında toplanan katılımcılık, yönlendirme, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gibi unsurların 1970’li yıllarda yerel düzeyde tartışıldığı ifade edilmektedir (Göymen, 2000: 4; Haktankaçmaz, 2004: 54). Benzer biçimde merkezi düzeyde de, şimdiki yaklaşımdan farklı olarak, merkezi yönetimin inisiyatifi ile bir takım katılım uygulamalarının gerçekleştirilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır (Haktankaçmaz, 2004: 52-53). Çoşkun (2008:68), kavramın bir çok alanda kullanılmasına rağmen, sezgisel niteliğe sahip olduğu için nadiren tanımlamaya gidildiğini ifade etmektedir. Diğer taraftan, teorik tartışmaların konusu olmadan kavramın kullanılmaya başlanması, kullanıldığı alana göre anlamlar yüklenmesine yol açtığı vurgulanmaktadır (Gündoğan, 2010: 24). Genel olarak ele alındığında³, Kamu Yönetimi Sözlüğü (2008: 274)’nde yönetişim; ‘*bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturulduğu yapı ya da düzen*’ olarak tanımlanmaktadır. Bovaird ve Löffler (2009: 6) ise yönetişimi, bir organizasyonun kamu politikalarını etkilemek amacıyla ortaklar, paydaşlar ve ağlar ile nasıl çalıştığını gösteren bir kavram olarak ifade etmektedir. Yönetişim, 1980 ve 1990’larda, neoliberal yaklaşımlar kapsamında yapılan kamu yönetimi reformları (Yen Kamu İşletmeciliği) ile birlikte devletin doğası ve rolündeki değişimi tanımlamak için kullanılan bir kavram olarak kullanılmaya başlanmıştır. Burada bir yönetim tekniğinden çok bir sistemsel dönüşüme vurgu yapılmaktadır. “Minimal devlet” anlayışı tarafından şekillenen kamu işletmeciliği yaklaşımında; kamu-özel sektör işbirliğini artırmak ve aradaki farkları ortadan kaldırmak, özel sektör referanslı verimlilik, etkinlik ve tasarruf ilkelerini ön plana çıkarmak ve özelleştirmelere odaklanıldığı ifade edilmektedir (Kalfa ve Ataay, 2008: 231; Bevir, 2009:3; Torfing vd., 2012: 11). Yönetişim uygulamalarının ilk dönemini yansıtan bu aşamada, hizmet sunumunun etkin hale gelmesi için daha çok piyasa aktörleri ile ortaklık ve işbirliği odaklanılmıştır. Bu yönetişim yapısı; kamu, özel ve sivil aktörlerden oluşan parçalardan oluşturmakta olup, devlet, diğer aktörlerin yanında ayrıcalıklı güç konumunu korumakta, teknenin dümeninde oturan kaptan olarak, geminin nereye ve hangi yoldan gideceğinin kararını vermektedir (Üstüner, 2003: 52).

Sonraki süreçte ise, kamu politikaların belirlenme ve uygulama süreçlerini kapsayan, işbirliğinin, katılımın, ağ yapılarının ön plana çıktığı ikinci nesil yönetişim yaklaşımı gündeme gelmiştir (Bevir, 2009: 4). Daha çok “kurumsal” ve “ağ” teorileri (Osborne, 2010, 10) çerçevesinde katılımı, etkileşimi/diyaloğu, çok yönlü hesapverebilirliğe ve işbirliğine vurgu yaparak ağları öne çıkaran ikinci nesil veya yeni kamu yönetişimi yaklaşımı (Denhardt ve Denhardt, 2000, 554) şu noktaların üzerine odaklanmaktadır; 1) Vatandaşlara hizmet sunmak, müşterilere değil; 2) Kamu yararını aramak; 3) Girişimcilikten ziyade, kamu yararı çerçevesinde, vatandaşın değerlerini dikkate

¹ OECD’nin yönetişim kapsamında yaptığı çalışmaların detayları için bkz. Pal, 2012.

² Dünya Bankası, OECD, BM ve AB gibi uluslararası kuruluşların yönetişim modelinin ortaya çıkması ve yaygınlaşmasında nasıl rol aldığıyla ilgili bilgi için bkz. Delice, 2013.

³ Demirtaş (2010), ele aldığı çalışmada yönetişim tanımlarını, akademik ve uluslararası kuruluşların yaklaşımı çerçevesinde, ikili şekilde sınıflandırmaktadır.

olarak kamu hizmetine odaklanmak; 4) Stratejik düşünüp, demokratik eylemde bulunmak; 5) Hesapverebilirliğin basit bir şey olmadığının farkına varmak; 6) Dümen tutmak yerine vatandaşların ortak beklentilerini dikkate alarak hizmet sunmak; 7) Sadece rasyonel kriterler ile verimliliğe değil, insani değerleri de dikkate almak (detaylı bilgi için bkz. Denhardt ve Denhardt, 2007).

İfade edilenler bağlamında yönetim uygulamalarının, zaman içinde, devletin yönlendirmesi ve teşviki ile ortaya çıkan bir anlayıştan (yeni kamu yönetimi/işletmeciliği paradigmasıyla), kendi kendine ortaya çıkan, devletin de diğer aktörler gibi paydaş olarak yer aldığı, daha fazla bireysel ve toplumsal katılımı ortaya çıkaran, demokratik yönetim (Bevir, 2010), yeni kamu yönetimi (Osborne, 2010), vatandaş odaklı yönetim (citizen-centred governance) (Barnes vd., 2008: 1-2) interaktif yönetim (Kooiman, 2010: 73; Torfing vd., 2012) gibi kavramlar ile nitelendirilen bir yapıya dönüştüğü ifade edilmektedir. Başka bir ifadeyle, minimal devlet'in yer aldığı yönetim modelinden, düzenleyici⁴ devletin yer aldığı bir yönetim modeline geçiş yapıldığı vurgulanmaktadır (akt. Kalfa ve Ataay, 2008: 236) Böyle bir oluşumda dümende kimin oturacağı ortaklık ve işbirliği veya kendiliğinden ortaya çıkacağı varsayılmaktadır (Üstüner, 2003: 52). Burada önem arz eden hususun, yönetimin yapılarının işlerlik kazanması ve istenen faydayı sağlaması için; vatandaşlar, toplumsal organizasyonlar, STK'lar, işletmeler, medya, kamu kurumları, seçilmiş politikacılar, ticaret birlikleri vd. aktörlerin katılımı, süreç içinde yer alması gerekliliğidir (Löfller, 2009: 219). Aktörler, politika oluşturma ve uygulama süreçlerinde yer aldıkça farklı görüş ve talepler dile getirilerek belli bir uyum sağlanabilecektir (Gündoğan, 2010: 29). Bu haliyle yönetimin, teknik bir uğraştan çok toplumsal bilinçlenmeye bağlı bir süreç olduğunun altı çizilmektedir (Öztürk, 2006: 237)..

1980'lerden itibaren popüler bir kavram olarak gündemde kalan yönetim (Kjaer, 2004:19), farklı şekillerde sınıflandırıldığı görülmektedir (Demirtaş, 2010: 150; Osborne, 2010: 6-7). Bir sınıflandırmaya göre; minimal devlet olarak, kurumsal yönetim, yeni kamu yönetimi, iyi yönetim, sosyo-sibernetik sistem, kendi kendini organize eden ağlar (self-organizing networks) (Rhodes, 1996: 653; Klijn and Koppenjan, 2001:136), uluslararası bağımsızlık ve yeni politik ekonomi olarak yönetimin kullanıldığı ifade edilmektedir (Bevir ve Rhodes, 2003'den akt. Hughes, 2010: 91). Considine and Lewis (2003a:133-134)'in çalışmalarında ise ideal tip bağlamında yönetim türlerini şu şekilde sınıflandırılmaktadır:

Prosedürel yönetim: 1970'lere kadar ağırlığını sürdüren bu yaklaşım, kural ve protokollerin takibi ve yüksek düzeyde denetime bağlılığı içermektedir.

Kurumsal yönetim: 1970'lerin ortalarına gelindiğinde prosedürel bürokratik anlayışına alternatif olarak kurumsal yönetim anlayışı, farklı ülke pratiklerinden hareketle ortaya çıkmıştır.

Piyasa yönetimi: 1990'lara gelindiğinde ise, daha fazla esneklik, daha az planlama ve düzenleme gerektiren, kaynağını rekabetten alan yeni bir yönetim modeli ortaya çıkmıştır.

Ağ yönetimi: en son ortaya çıkan yönetim tipi olarak bu model, çok aktörlülüğü bünyesinde barındırmakta ve dışsal aktörlere bağlı olarak çalışmalarını yürütmektedir. Ağlar, daha az kurallar ve kontrollerle motive olmaktadır. Ağda yer alan aktörler, oluşturula güven kapsamında diğerinden bir şeyler elde etmeye ve ortak eylemlerin sorucu olarak amaçlarını gerçekleştirmeye odaklanmaktadır.

Yönetim kavramının ilk ortaya çıktığı zamandan günümüze, farklı sektörlerde (kamu ve özel), farklı disiplinlerde (uluslararası ilişkiler, kalkınma, kentsel politikalar, ekonomi, sosyoloji gibi), farklı kıtalarda, farklı devletlerde, farklı birliktelik ilişkilerinde farklı ihtiyaçlara göre şekillendiği ve bu çerçevede de, katılımcılık, kaynak transferi, işbirliği gibi temel ortak özellikleri kapsamında çeşitliliğinin arttığı görülmektedir. Örneğin; Batı Avrupa'da yönetim yaklaşımı bağlamında kamu ve özel sektör işbirliğine odaklanırken, Afrika'da ekonomik kalkınma, AB'de çok düzlemli yönetim, Kuzey Amerika'da kamu hizmetlerinin üretimi ve sunumu içinde özel sektörün rolüne odaklanılmıştır (Torfing vd., 2012, 25-26).

Yönetim kavramı süreç içinde ele alındığı düzleme göre farklı şekillerde kavramsallaştırılarak kullanıldığı görülmektedir. Küresel Yönetim (BM gibi) (Bevir, 2009: 3); Bölgesel Yönetim (AB, ulus altı düzeyde bölge gibi)/ Çok düzlemli yönetim (Okçu, 2012: 16-21;

⁴ Türkiye'de yer alan düzenleyici kuruluşların yönetim yapısı hakkında detaylı bilgi için bkz. Çapar ve Turgut, 2010.

Bevir, 2009: 3; Kösecik, 2010; Çukurçayır, 2010; Leach ve Percy-Smith, 2001: 211); Etik Yönetişim (Koçak ve Cigercioğlu Öztepe, 2012: 96;); Su Yönetişimi (Perret, Farolfi and Hassan, 2006;); E-Yönetişim (Toprak, 2010;); Meta yönetim gibi.

Yönetişime olumlu yaklaşan liberal ve küreselleşme taraftarı kesimler katılım ve katılımcı demokrasi özelliklerini öne çıkarırken; olumsuz yaklaşanlar ise, küresel sermayenin ve uluslararası kapitalizmin dünya yüzeyinde bir dolaşım aracı olarak yönetişimi ele almakta, uzun vadede demokrasiyi ortadan kaldıracağı öngörüsünü gündeme getirmektedirler(Gündoğan, 2010: 24). Yönetişimin bir ayağını temsil eden sivil toplum kuruluşları için ise, *sermaye genişlerken 'sivil toplum' demokratik bir peçe olarak onu örtmekte, daha fazla toplumsal-kamusal aktörü piyasa güçleri için politika yapımının bileşenleri haline getirdiği* ifadesi edilmektedir(Günlü, 2009: 264). Başka bir çalışmada ise, katılım uygulamaları aracılığıyla, toplumun diğer kesimlerini dışlayarak, karar mekanizmalarında sermayenin etkinliğinin artırılması hedeflendiği belirtilmektedir(Özkan, Kırdas ve Koç, 2012:95). Ayrıca farklı türlerdeki yönetim uygulamalarıyla birlikte, “meşruiyet” (Çevik, 2010, 36; Üstüner, 2008, 84-85; Aarsaether vd., 2011), özel sektör ve sermaye (ulusal ve uluslararası) (Koç, 2009, 267; Sözen, 2009, 315-317; Güler, 2003, 115; Ökmen-Parlak, 2010, 335; Şengül, 1999: 12; Güzelsarı, 2003: 30; Zabcı, 2002: 152), uluslar arası örgütler (Dünya Bankası) (Ökmen-Parlak, 2010, 336; Zabcı, 2002: 153), ulusal egemenliğin zayıflaması (Zabcı, 2002: 156), dışardan dayatılan bir yönetim modeli olması (Mutlu, 2007: 19) temelli bazı eleştiriler, ⁵karşı görüşler ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan, yönetişimin, dar bir odak alanı olarak sadece kamu yönetimi ile işletme yönetimi arasındaki yakınlaşmayı ortaya çıkaran araç değil, ekonomide, toplum yapısında, siyasette, uluslar arası ilişkilerde, yönetimde ve kuramsal yapıda köklü değişiklik gerektiren araç olarak görülmesi gerektiği vurgulanmaktadır(Keleş, 2010, 68).

3.Araştırmanın Amaç, Önem, Kapsam Ve Sınırlılıkları

Çalışmanın temel amacı, modern kullanımıyla 1990'lı yıllardan itibaren pratik ve teorik olarak gündemde olan, kamusal konularla ilgili düzenlemelere yansıyan yönetişim kavramının Türkiye'ye olan yansımalarını incelemektir. Başka bir ifadeyle, ortaya çıkan yeni dönemin beklentilerine cevap verme potansiyeli taşıyan yönetim seçeneklerinden biri olan, özü itibarıyla katılımcılığı, ortaklığı, işbirliğini ve birlikte hareket etmeyi sağlayan bir yöntem olarak yönetişimin, Türkiye'de ne düzeyde ve nasıl ele alındığının ilgili literatür üzerinden ortaya çıkarmaktır. Bu bağlamda araştırma kapsamında şu temel soruların cevabı aranmaktadır; *Türkiye'de yönetişim, hangi düzlemlerde (küresel, bölgesel, ulusal, kentsel gibi), hangi alanlarda (odaklandığı konular), hangi kuramsal temele dayandırılarak incelenmiştir? Kuramsal ve pratiğe dayalı çalışmaların durumu nedir? Yönetişime getirilen eleştiriler ve çözüm önerileri nelerdir? Hangi yönetim yaklaşımları daha fazla ön plana çıkmaktadır?*

Gerçekleştirilen bu çalışmada yönetişim kavramı yukarıdan bir bakışla, tarihsel süreç içinde Türkiye'deki karşılığı ilgili literatür üzerinden ele alınmaktadır. Bu sayede kavramın ele alındığı düzlemler, dayandırıldığı temeller, ön plana çıkan yaklaşımları, getirilen eleştiriler ve çözüm önerileri ortaya çıkarılmış olmaktadır. Ve elde edilen sonuçlar sonraki çalışmalara yol gösterici bilgiler sunacaktır. Türkiye bağlamında ifade edilen kapsamda bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Bu durum da çalışmanın önemini vurgulamaktadır.

İfade edildiği gibi, çalışma ilgili bilimsel literatüre dayalı bir çalışmadır. Literatürü oluşturan temel kaynaklar ise, kitaplar, makalelerin yayınlandığı dergiler, raporlar, vd. dir. Bu bağlamda, elektronik yayıncılıkta yaşanan gelişmeler, erişim kolaylığı, zaman tasarrufu gibi nedenler dikkate alınarak, çalışma kapsamını, 1990-2013 zaman dilimi içinde Türkiye'de üniversitelerin; İİBF, Siyasal Bilgiler ve İşletme Fakülteleri ve Sosyal Bilimler Enstitüleri tarafından yayınlanan dergiler, sosyal bilimlere yönelik üniversitelerden bağımsız olarak yayın yapan akademik ve hakemli dergiler ile TODAİE dergileri oluşturmaktadır. Dergilere ulaşmak için TUBİTAK ULAKBİM Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı⁶ (202 dergi), DergiPark veri tabanı⁷, Sakarya Üniversitesi kütüphanesi

⁵ Yönetişime yönelik ciddi eleştiriler ve karşı argümanlar geliştirilmektedir. Çalışmanın sınırlılığı dikkate alınarak burada çok kısa özet olarak yer verilmiştir. Bu konuda detaylı bilgi için bkz.: Zabcı, 2002; Güler, 2003; Güler, <http://www.birgulaymanguler.net/files/pdf/devletreformu.pdf> (10.08.2014) vb.

⁶ <http://uvf.ulakbim.gov.tr/dergiler/kondrglist.php?vt=sosyal> (12.08.2014)

aracılığıyla sunulan sosyal bilimler elektronik dergiler⁸ veri tabanı ve TODAİ kurumsal web sayfasında yer alan yayınlar veri tabanından⁹ yararlanılmıştır. Belirtilen kapsamda Türkçe ve İngilizce 90 hakemli akademik dergiye (bkz. Ek 1) elektronik ortamda erişim sağlanmıştır.

Araştırmanın en temel sınırlılığını, çalışma kapsamında incelenen dergilerin %87'sinin 2000 yılı sonrası yayın hayatına başlaması veya öncesinde yayına başlamış olsa bile, ancak 2000 yılı sonrası yayınları elektronik ortama taşınması oluşturmaktadır. Bu ortaya çıkan sınırlılık çerçevesinde öncesinde amaçlanan 1990-2013 zaman dilimi değil de, daha çok 2000-2013 zaman dilimini kapsayan makaleler üzerinden inceleme gerçekleştirilmiş olmaktadır. Bir diğer nokta ise, çalışmada Türkçe ve İngilizce dillerinde yayın yapan dergiler dikkate alınmış, diğer dillerde yayın yapan dergiler kapsama dahil edilmemiştir.

4.Araştırmanın Yöntemi

Öncesinde ifade edildiği üzere, kamu kurumlarının başarı göstergeleri olan etkinlik, verimlilik, hesapverebilirlik, şeffaflık, katılım gibi unsurlara katkı sağlayan bir yönetim yaklaşımı olarak yönetişimin Türkiye'ye olan yansımaları ilgili literatür üzerinden incelemek, çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Bu amacı gerçekleştirmek için, niteliksel içerik analizi yönteminden yararlanılmıştır. İçerik analizi, metinlerden veya video, resim, fotoğraf gibi yayın ve belgelerden, tekrarlanabilir ve geçerli çıkarımlarda bulunmak için kullanılan bir araştırma yöntemi olduğu ifade edilmektedir(Krippendorff, 2004: 18). Temelde içerik analizi ile yapılan işlem, birbirine benzeyen verileri belirli kavramlar ve temalar çerçevesinde bir araya getirmek ve bunları okuyucunun anlayabileceği biçimde düzenleyerek yorumlamaktır(Yıldırım ve Şimşek, 2008: 227). Literatür taramasına dayalı ilgili araştırmalar(Sadioğlu ve Yıldız, 2007; Kutluk ve Ersoy, 2010; Armutlu ve Arı, 2010; Yıldırım ve Morgül, 2013; Akçakanat, Senal ve Ateş, 2013; Arı vd., 2009; Çakır Sümer, 2009) ve yönetişim literatürü dikkate alınarak bir değerlendirme formu oluşturulmuştur. Değerlendirme formu; makalenin adı, yayınlandığı dergi, derginin incelenen yayınlarının zaman aralığı, makalenin yazarı/yazarları ve kurumları, yayın yılı, makalenin içeriği, odaklandığı düzlem, dayandığı teorik temeller, yönetişim yaklaşımı ve yönetişim yaklaşımına yönelik makalenin genel tutumu başlıklarından oluşmaktadır.

Verilerin elde edilmesi ve analizi sürecinde ilk olarak, belirtilen veri tabanlarında “yönetişim” ve “governance” anahtar kavramları üzerinden arama yapılmıştır. İlgili kavramların makale başlığında yer almasıyla bağlantılı sonuçlar elde edilmiştir. İkinci olarak, veri tabanlarının web üzerinden arama yapma imkanıyla yetinmeyip, daha geçerli ve güvenilir sonuçlar elde etmek için ilgili dergilerin web sayfalarına gidilmiş, bu sayfalar üzerinden güncel ve geçmiş sayıları ayrı ayrı taranmıştır. Bu ikinci tarama esnasında yönetişim veya governance kavramına makale başlığında doğrudan yer verilmemekle birlikte, ilişkisi olduğu düşünülen makaleler, anahtar kavramları üzerinden incelenerek çalışma kapsamına dahil edilmiş veya edilmemiştir. Makale taramaları, 12-17 Ağustos 2014 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Yine bu aşamada incelenen dergiler ve incelenen yayın zaman aralığı dergi web sayfası ile birlikte ayrı bir tablo halinde oluşturulmuştur. Üçüncü olarak, taramalar sonucu elde edilen 67 makaleye oluşturulan form aracılığıyla içerik analizi yapılmıştır. Son olarak ise, içerik analizi sonucu elde edilen niteliksel veriler sayısallaştırılarak anlamlı hale getirilmiş ve yorumlanmıştır.

5.Araştırmanın Bulguları

Çalışmanın bu kısmında kapsam dahilinde incelenen 92 dergide yer verilen, yönetişim ile ilişkili 8'i İngilizce, 59'i ise Türkçe yazılmış toplamda 67 makaleden (bkz. Ek 2) elde edilen veriler tablolar halinde ve sayısallaştırılarak aktarılmaktadır. İlk olarak makalelerin yayınlandığı yıllar itibarıyla incelendiğinde, yönetişim ile ilişkili ilk yayınların 1999 yılında yapıldığı görülmektedir(Tablo 2). Özellikle 2009-2013 yılları arasında yayın sayısında artış dikkat çekmektedir. Yapılan yayınların %70'i belirtilen yıllar arasında gerçekleştirilmiştir. Çıkan sonuçlarla paralel

⁷ <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/index2.php?p=category&q=5000000112> (14.08.2014)

⁸ <http://www.kutuphane.sakarya.edu.tr/index.php?pid=sanal&url=86> (12.08.2014)

⁹ <http://yayin.todaie.gov.tr/> (15.08.2014)

şekilde, yönetime yönelik; tek yazarlı veya editörlü kitaplar¹⁰, eğitim çalışmaları¹¹, projeler¹², siyaset bilimi ve kamu yönetimi bölümlerinin/programlarının (lisans, yüksek lisans ve doktora düzeyinde) müfredatlarında ders olarak verilmesi¹³ gibi gelişmelerin yaşandığı gözlemlenmektedir.

Yayın Yılı	Makale Sayısı	Yayın Yılı	Makale Sayısı
1999	2	2007	3
2000	1	2008	1
2001	--	2009	6
2002	1	2010	9
2003	3	2011	9
2004	3	2012	13
2005	2	2013	10
2006	3	2014	1
TOPLAM	15	TOPLAM	52

Tablo 2: Yıllar İtibariyle Yayınlanan Makale Sayısı

Makaleler yayınlandığı dergilere göre sınıflandırıldığında, incelenen makalelerin 37 dergide yayınlandığı tespit edilmekte olup, tablo 3’de görüldüğü gibi, en fazla yayının ise Türkiye Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)’nin süreli yayınlarından Amme İdaresi Dergisi’ne ait olduğu tespit edilmektedir. 1965 yılında yayınlanmaya başlanan, kamu yönetimi disiplininin en eski ve önde gelen dergilerinden biri olan Amme İdaresi Dergisi, Türkiye’de Siyasal Bilgiler / İktisadi ve İdari Bilimler alanında SSCİ’de taranan ilk ve tek dergi olduğu ifade edilmektedir(<http://yayin.todaie.gov.tr/sureli.php>).

Dergiler	Makale Sayısı	Dergiler	Makale Sayısı
Amme İdaresi Dergisi	7	Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi	1
Türk İdare Dergisi	5	KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi	1
Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi	5	EKEV Akademi Dergisi	1
Çağdaş Yerel Yönetimler	4	ÇÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi	1
Sayıştay Dergisi	4	Global Journal of Economics and Business Studies (GJEBS)	1
SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi	3	Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi	1
Journal of Yasar University	2	Mülkiye Dergisi	1
Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi	2	DEÜ SBE Dergisi	1
Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi	2	Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi	1
Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi	2	European Journal of Economic and Political Studies	1
Yönetim Bilimleri Dergisi	2	Hiti Üniversitesi SBE Dergisi	1
CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi	2	Yalova Sosyal Bilimler Dergisi	1
CÜ İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi	2	İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi	1
Ankara Üniversitesi SBF Dergisi	2	Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi	1
SÜ Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu	1	Internati onal Journal of Ec onomic and	1

¹⁰ Öne çıkan eserler: Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi, (Edt.) Fatma Neval Genç, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2012, Bursa; Yönetişim: Kuram-Boyutlar-Uygulama, (Edt.) M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu ve Hülya Ekşi Uğuz, Çizgi Kitapevi, 2010, Konya; Yönetişim, (Edt.) M. Akif Çukurçayır ve H. Tuğba Eroğlu, Çizgi Kitapevi, 2013, Konya; Yönetişim: Türk Kamu Yönetimine Yansımaları (Edt.) Fatma Neval Genç, Çizgi Kitapevi, 2013, Konya; Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma, Korel Göymen, Boyut Yayın Grubu, 2010, İstanbul.

¹¹ Bu konudaki en önemli örnek; üç yıl üst üste farklı katılımcılarla Adnan Menderes Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümü aracılığıyla düzenlenen Yönetişim Lisansüstü Yaz Okulu (2011, 2012 ve 2013)’dur(<http://www.etkinlik.adu.edu.tr/yonetisimyazokulu/default.asp?idx=313739>).

¹² Proje çıktısı olarak yayın: İyi Yönetişim, İçişleri Bakanlığı Genel Yayın No: 654, 2009.

¹³ Örneğin: Yeditepe Üniversitesi, kamu yönetimi ana bilim dalına bağlı olarak “Yerel Yönetimler ve Yönetişim Yüksek Lisans Programı (tezli/tezsiz)” eğitimi vermekte olduğu anlaşılmaktadır(<http://www.yeditepe.edu.tr/lisansustu/yerel-yonetimler-yonetisim-yl>).

Dergisi		Administrati ve Studies	
SÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi	1	T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Hakemli Araştırma Dergisi	1
İş, Güç Endüstri İlişkileri Ve İnsan Kaynakları Dergisi	1	Namık Kemal Üniversitesi Balkan Sosyal Bilimler Dergisi	1
Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi	1	Polis Bilimleri Dergisi	1
Turkish Public Administration Annual	1		
TOPLAM	49	TOPLAM	18

Tablo 3: Dergiler ve Yönetişim Yaklaşımına Yönelik Makale Sayıları

Makale yazarlarının çalıştıkları kurumlar açısından bakıldığında, %88 gibi büyük dilimini üniversiteler, %12'sini ise diğer kamu kurumların oluşturduğu görülmektedir(Tablo 4). Üniversiteler incelendiğinde ise, bir vakıf üniversitesi, bir de yurt dışı üniversitesinin olduğu anlaşılmaktadır. Yayınlanan 10 makale ile en fazla yayının Selçuk Üniversitesi'ne ait olduğu bilinmektedir.

Yazarların Çalıştığı Kurumlar ¹⁴	Yayın Sayıları	Yazarların Çalıştığı Kurumlar	Yayın Sayıları
Selçuk Üniversitesi	10	Universty of Cenral Florida	1
İçişleri Bakanlığı	6	Samsun 19 Mayıs Üniversitesi	1
Celal Bayar Üniversitesi	5	Yalova Üniversitesi	1
Süleyman Demirel Üniversitesi	5	Kamanoglu Behmetbey Üniversitesi	1
Orta Doğu Teknik Üniversitesi	4	Harran Üniversitesi	1
Gazi Üniversitesi	3	Karadeniz Teknik Üniversitesi	1
Çanakkale 18 Mart Üniversitesi	3	Abant İzzet Baysal Üniversitesi	1
Sayıştay	3	Mustafa Kemal Üniversitesi	1
Ankara Üniversitesi	2	Gümüşhane Üniversitesi	1
Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi	2	Pamukkale Üniversitesi	1
Uludağ Üniversitesi	2	İnönü Üniversitesi	1
Sakarya Üniversitesi	2	Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi	1
Çukurova Üniversitesi	2	Uşak Üniversitesi	1
Adıyaman Üniversitesi	1	Polis Akademisi	1
Galasaray Üniversitesi	1	Sosyal Yardımlar Genel Müd.	1
Akdeniz Üniversitesi	1	Sivas Valiliği	1
Yıldız Teknik Üniversitesi	1	Adnan Menderes Üniversitesi	1

Tablo 4: Yazarların Çalıştığı Kurumlara Göre Yayın Sayıları

Bu çalışmanın ayırıcı yönlerinden biri de incelenen çalışmalara içerik analizinin uygulanmasıdır. Bundan sonraki bölümde içerik analizinden elde edilen bulgulara yer verilmektedir. Makalelerin odaklandığı düzlem açısından incelendiğinde, en fazla yerel/kentsel alana odaklanıldığı görülmektedir. İkinci sırada, ulusal; üçüncü sırada ise, kurumsal düzeyde odaklanıldığı, aşağıdaki tablo 5'den anlaşılmaktadır. Burada özellikle 2005 sonrası yerel yönetimlere yönelik bir takım düzenlemelerin öncekilere kıyasla daha fazla katılımcılığa, işbirliğine vurgu yapmasının, yerel düzeyde yönetim yaklaşımının daha fazla ele alınmasına yol açtığı kanaati ortaya çıkmaktadır.

14 Bu tablo oluşturulurken, makalenin yayınlandığı tarihteki yazarların çalıştığı kurumlar baz alınmış olup, birden çok yazarlı makalelerde, yazarlar farklı kurumlarda çalışıyor ise ayrı ayrı dikkate alınarak tabloda yer verilmiştir.

Odaklanılan Düzlem	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33			
1. Küresel				x																						x										
2. Bölgesel (ulus üstü)						x																					x									
3. Ulusal					x						x					x					x					x					x		x			
4. Bölgesel (ulus altı)																																				
5. Yerel/Kentsel alan	x	x	x				x		x	x			x	x				x	x			x	x		x											
6. Kırsal Alan																																				
7. Kurumsal düzeyde								x	x	x																			x							
8. Diğerleri												x			x		x							x						x		x		x		
Odaklanılan Düzlem	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	Toplam	
1. Küresel																									x	x									4	
2. Bölgesel (ulus üstü)				x																										X					4	
3. Ulusal					x		x	x					x		x								x			x							x		15	
4. Bölgesel (ulus altı)																																	x		1	
5. Yerel/Kentsel alan	x					x		x		x				x		x	x	x		x		x					x		x				x		26	
6. Kırsal Alan																																			0	
7. Kurumsal düzeyde		x				x			x		x	x		x		x			x		x							x							14	
8. Diğerleri			x																													x			9	

Tablo 5: Yönetişim Çalışmalarının Odaklandığı Düzlem¹⁵

Çalışmanın Dayandırıldığı Temeller	Toplam
Yeni Kamu Yönetimi /İşletmeciliği	8
Klasik Yönetim	3
Sistem Yaklaşımı	2
Neo-liberal politikalar/Min. devlet	10
Post-modernizm	3
Politika Transferi	3
Ağ Teorisi	1
Katılım/çoğulculuk	34
Ortaklık ve işbirliği	8
Küreselleşme	6
Ekonomik temelli	6
Sürdürülebilirlik	2
İletişim	1
Yerellik(subsidiarite)	4
Yoksulluk	1
Kompleksite Kuramı	2
Doğal Çevre	3
Diğerleri	4

Başka önemli bir husus da, yönetim kavram veya uygulamalarına odaklanan çalışmaların, yönetim kavramını hangi teorik temele dayandırarak ele almasıdır. Yan tarafta bulunan tablo 6 incelendiğinde, makalelerde en fazla katılımcılıktan hareketle yönetim kavramının ele alındığı görülmektedir. Katılımcılıktan kast edilen, kamu politikalarına yönelik karar ve uygulamalara kamu sektörünün yanında özel sektör ve STK'larında yer almasıdır. Diğer taraftan; neo-liberal politikalar/minimal devlet, ortaklık ve işbirliği ve yeni kamu yönetimi/işletmeciliği, yönetimin çıkış noktaları/dayanakları olarak yararlanılan kavramlar olarak kullanıldığı anlaşılmaktadır.

Tablo 6: Çalışmanın Dayandırıldığı Temeller¹⁶

Araştırmalarda kullanılan yöntemlere tablo 7 aracılığıyla bakıldığında, en fazla teorik temellere yönelik çalışmaların ön plana çıktığı görülmektedir. Sonrasında ise en fazla, sırasıyla, belge ve mevzuata dayalı, teori ve uygulamaların bir arada yer verildiği ve alan araştırması/örnek olay yöntemleri yer almaktadır. Dikkati çeken bir nokta ise, katılım ve işbirliği yapılarını daha iyi duruma çıkarmaya katkı sağlayacak, gerek ülke içinde aynı yöntem ile farklı alanlardaki uygulamaların, gerekse farklı ülke deneyimlerinin karşılaştırılmasına yönelik çalışmaların çok sınırlı olmasıdır. Bu tarz çalışmaların yapılması pratiğe dair bilgilerin yaygınlaştırılmasıyla, daha iyi yönetim yapı ve uygulamalarına katkı sağlayacağı açıktır.

¹⁵ Makalelerde birden fazla düzleme yer verilmiş ise, ayrı ayrı değerlendirilmeye tabii tutulmuştur.

¹⁶ Makale içinde birden fazla teorik temel kullanılmışsa, ayrı ayrı dikkate alınmıştır.

Kullanılan Yöntemler	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33		
1. Teorik			x				x				x	x	x	x		x	x	x	x	x	x		x				x		x		x		x		
2. Teori ve uygulama	x			x	x					x												x						x		x		x			
3. Alan araştırması/Örnek Olay														x										x											
4. belge ve mevzuata dayalı						x	x					x	x	x	x				x						x	x	x			x					
5. Literatür taraması/derleme		x						x											x																
6. Karşılaştırmalı çalışmalar						x						x																							
7. Diğerleri																																			

Kullanılan Yöntemler	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	Toplam	
1. Teorik	x		x			x	x	x		x	x	x	x	x	x	x			x						x		x		x					x	34	
2. Teori ve uygulama					x				x									x		x	x	x	x	x		x				X			x	x	20	
3. Alan araştırması/Örnek Olay																x	x																	x	10	
4. belge ve mevzuata dayalı		x		x	x	x		x					x												x	x			x	x	X				x	25
5. Literatür taraması/derleme							x																								X	x				6
6. Karşılaştırmalı çalışmalar																																				2
7. Diğerleri																																				

Tablo 7: Makalelerde Kullanılan Yöntemler¹⁷

Bir yönetim modeli olarak yönetim, modern anlamda ilk ortaya çıkışından günümüze farklı düzlemlerde, farklı amaçları gerçekleştirmek için, farklı araçları kullanarak, yayılışını devam ettirmektedir. Bu bağlamda çalışma kapsamında yer alan makalelerin ele aldıkları yönetim yaklaşımları incelendiğinde, genel düzeyde ve uluslararası metinlerde çokça dile getirilen iyi yönetişimin en fazla atıf yapılan yaklaşım olduğu anlaşılmaktadır. İyi yönetim, yönetimi her hangi bir düzleme indirgemeyerek genel düzeyde; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, cevap verebilirlik, etkinlik gibi bir takım ilkeler üzerinden ele alınmaktadır. Başka bir ifadeyle, yönetişimin daha çok soyut olarak kullanılmıştır.

Son yıllarda ikinci nesil yönetim yaklaşımı olarak, katılım mekanizmalarının daha iyi işlediği interaktif-demokratik yönetim pratiklerinin ön plana çıktığı görülmektedir. Aşağıdaki tablo 8 incelendiğinde, üçüncü olarak en fazla yer verilen yaklaşımlardan birinin de demokratik yönetim yaklaşımı olduğu anlaşılmaktadır. Diğer taraftan bazı sorunların boyutu büyüdükçe daha geniş düzeyde katmanlar arası yönetim(küresel yönetim, bölgesel yönetim, meta yönetim gibi) modellerine ihtiyaç duyulmaktadır. Yine bilişim ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler ile yeni yönetim fırsatlarının ortaya çıktığı bilinmektedir. Benzer biçimde, aktörlerin birbirine daha fazla bağımlı hale gelmesiyle ağ (network) yapıları etkisini genişletmektedir.

Yıllara göre odaklanılan yönetim yaklaşımları tablo 9 üzerinden incelendiğinde, 2007 yılına kadar daha çok ağırlıklı olarak “genel” ve “iyi yönetim” yaklaşımları çerçevesinde yönetim modelinin ele alındığı anlaşılmaktadır. 2007 yılı sonrası ise, genel ve iyi yönetim düzeyinde odaklanma ağırlığını korumakla birlikte, özellikle e-yönetişim ve demokratik/interaktif, katılımcı yönetim yaklaşımlarına daha fazla odaklanıldığı görülmektedir. Ve yönetim yaklaşımları, farklı düzlemlerde ele alınarak çeşitlenmektedir.

¹⁷ Makale içinde birden fazla yöntem kullanılmışsa; teori ve uygulama, teori ve belgelere dayalı gibi, ayrı ayrı dikkate alınmıştır.

Odaklanılan Yönetişim Yaklaşımı	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33		
Küresel Yönetişim																										x									
Bölgesel Yönetişim									x																										
Çok düzlemli Yönetişim (AB gibi)																											x								
E-Yönetişim																												x				x			
Ağ Yönetişimi											x																								
Kurumsal Yönetişim								x																											
Meta Yönetişim																																			
İnteraktif-Demokratik Yönetişim	x							x		x																									
İyi Yönetişim						x	x					x	x			x	x		x	x															
Yoksulluk Yönetişimi																																			
Bilgi Yönetişimi																																			
Genel		x	x	x	x									x		x	x	x			x	x	x	x	x				x	x		x	x		
Odaklanılan Yönetişim Yaklaşımı	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	Toplam
Küresel Yönetişim																									x										2
Bölgesel Yönetişim																													X		x				3
Çok düzlemli Yönetişim (AB gibi)				x																															2
E-Yönetişim											x				x					x													x		7
Ağ Yönetişimi																																			1
Kurumsal (Corporate) Yönetişim																																			1
Meta Yönetişim																																			0
İnteraktif-Demokratik Yönetişim			x				x					x					x										x		x						9
İyi Yönetişim				x				x	x	x					x					x							x								16
Yoksulluk Yönetişimi																							x												1
Bilgi Yönetişimi	x																																		1
Genel		x				x	x						x			x		x	x		x				x						x		x		29

Tablo 8: Makalelerde Odaklanılan Yönetişim Yaklaşımları¹⁸

	Yıllara göre makale sayısı	Küresel Yönetişim	Bölgesel Yönetişim	Çok düzlemli Yönetişim (AB gibi)	E-Yönetişim	Ağ Yönetişimi	Kurumsal Yönetişim	Meta Yönetişim	İnteraktif-Demokratik Yönetişim	İyi Yönetişim	Yoksulluk Yönetişimi	Bilgi Yönetişimi	Genel
1999	2								2				1
2000	1								1				
2001	0												
2002	1												1
2003	3					1				1			1
2004	3									1			2
2005	2									1			1
2006	3									2			1
2007	3			1						2			1
2008	1												1
2009	6	1	1						1				3
2010	9	1	2		2					2	1		2
2011	9			1	1				1	2			2
2012	12				2		1		3	2		1	7
2013	10				2				2	2			4
2014	1												1

Tablo 9: Yıllara Göre Odaklanılan Yönetişim Yaklaşımları

Burada değineceğimiz son husus ise, incelenen makalelerin yönetim kavram ve uygulamalarına yönelik genel tutumlarının ne olduğudur. Tablo 10'dan görüldüğü gibi makalelerin %63'ü yönetim yaklaşımına ve uygulamalarına yönelik pozitif bir tutum sergiledikleri anlaşılmaktadır. %12'si ise yaklaşıma yönelik olumsuz bir tutum yansıttıkları tespit edilmiştir. Çalışmaların %25'inde ise, olumlu veya olumsuz herhangi bir çıkarımda bulunulamamıştır.

¹⁸ Yine burada da, birden fazla yönetim yaklaşımına yer verilmişse, ayrı ayrı değerlendirilmeye tabii tutulmuştur.

Araştırmaların Yönetişime Yönelik Genel Tutumu	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33		
Olumlu	x				x	x	x	x	x	x	x		x	x	x			x	x		x	x		x		x					x				
Olumsuz		x	x	x																			x		x								x		
Çıkarım Yapılamamakta												x				x	x			x							x		x	x		x			
Araştırmaların Yönetişime Yönelik Genel Tutumu	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	Toplam
Olumlu		x	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			x		x	x					x	42
Olumsuz					x																													x	8
Çıkarım Yapılamamakta	x					x																x		x	x		x			x	x	x			17

Tablo 10: Makalelerin Yönetişim Kavram ve Uygulamalarına Yönelik Genel Tutumu

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Bir yönetim yaklaşımı olarak yönetim, kökeni 14. yy kadar geriye gitse de modern manada ilk kez, 1989 yılında Dünya Bankası raporunda “iyi yönetim” şeklinde gündeme getirilmiştir. Sonraki süreçte, IMF, OECD , UNDP, WTO, AB gibi uluslararası kuruluşların geliştirdiği modeller ve standartlar, ortaya çıkardığı iyi uygulamalar, anlaşmalar, toplantılar ve öneriler ile yönetim yaklaşımına katkı sağlayarak yaygınlık kazanmasına etkili olmuşlardır. Önceki yönetim yaklaşımı ile kıyaslandığında, bu yeni yönetim modelindeki temel fark, tek bir egemen aktör tarafından kamu politikalarının şekillenmeyerek, üç sektörden (kamu, özel ve STK) oluşan tarafların birlikte hareket ederek kamu politikalarının şekillendirilmesidir. Özü itibariyle bakıldığında, kavramın içeriğini; işbirliği, ortaklık, katılım, birlikte yönetim gibi al kavramların oluşturduğu anlaşılmaktadır. Bu haliyle kamu otoritesinin paylaşılması; sermaye, meşruiyet, STK, uluslararası aktörler, devletin içinin boşaltılması vb. gibi alanlarda ciddi eleştirileri de gündeme getirmiştir.

1990’lı yıllardan itibaren gündeme gelen yönetim modelinin, diğer gelişmekte olan ülkelere olduğu gibi Türkiye’de de, hem pratikte hem de teori de yansımaları olmuştur. Tamda bu noktada çalışmanın odağını, yönetim yaklaşımının teori ve pratikte Türkiye’ye olan yansımalarını literatür üzerinden incelemek oluşturmaktadır. Bu bağlamda araştırmanın kapsamını üniversite tabanlı ve üniversitelerden bağımsız yayın yapan (kamu kurumlarının veya özel sektörün güdümünde yayın yapan) hakemli-bilimsel dergiler oluşturmaktadır. İfade edilen özelliklere sahip, 92 dergi taraması yapılmıştır. Tarama sonucunda kamusal konularla ilişkili 67 makale (1999-2014 yılları arasında yayınlanan) içerik analizine tabi tutulmuştur. Özel alanla ilgili yönetim yaklaşımları (kurumsal yönetim gibi) bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur. Ancak bir kamu örgütü veya kamu örgütü bünyesinde faaliyet gösteren bir kamu iktisadi teşebbüsü özelinde ele alındığında kapsama dahil edilmiştir.

Araştırmanın genel sonuçlarına göre, incelenen kapsam itibariyle ilk yönetim ile ilgili yayının 1999 yılında yayınlandığı tespit edilmiştir. Özellikle 2009 yılı sonrasında yayın sayısında artışlar dikkat çekmektedir. Tamda bu tarihler özellikle yerel düzeyde reformların yapıldığı, düzenleyici kuruluşların daha fazla gündeme gelerek tartışıldığı döneme denk düşmektedir. Makalelerde daha çok yönetişimin odaklandığı düzlem olarak; kurumsal/örgütsel, yerel/kentsel ve ülke düzeyi tespit edilmiştir. Örneğin yönetim ile ilişkilendirilmiş kırsal alana yönelik bir çalışmaya rastlanmamıştır. Çalışmalarda kullanılan yöntemler incelendiğinde ise, daha çok uluslararası belge ve ulusal mevzuat temelli, teorik ve genel uygulamaları kapsayan çalışmaların ağırlıkta olduğu anlaşılmaktadır. Karşılaştırmalı çalışmalar, derin alan araştırması ve örnek olay yöntemine yönelik çalışmaların yok veya çok az sayıda olduğu görülmüştür. Diğer taraftan ele alınan yönetim yaklaşımlarının dayandırıldığı temellere bakıldığında; en fazla katılımçılık/çoğulculuk ve ortaklık/işbirliği teorik temellerine dayandırıldığı tespit edilmiştir. Bunların yanında yeni kamu yönetimi/işletmeciliği, postmodernizm, postfordizm, yerindelik, küreselleşme, sürdürülebilirlik, çevrenin kirlenmesi gibi kavramlar üzerine yönetim yaklaşımlarının inşaa edildiği anlaşılmıştır. Makalelerde odaklanılan yönetim yaklaşımı ise, daha çok uluslararası örgütlerin yaklaşımında yer bulan “iyi yönetim” modelidir. İçerik analizinde dikkate alınan bir başka durum ise, çıkarımda bulunabildiği ölçüde,

makalelerin yönetim yaklaşımına yönelik genel tutumunun ne olduğudur. Yapılan incelemede, yaklaşıma yönelik tutumların olumlu olduğu görülmüştür.

Son söz olarak, araştırmadan elde edilen bulgulara göre, yönetim uygulamalarına yönelik ciddi alan araştırmalarına (ulusal ve yerel) ihtiyaç olduğu, son yıllarda demokratik boyutuyla kendini yeniden üreten yönetim yaklaşımlarının Türkiye literatürüne yansımadağı görülmekte olup, bu boşlukları dolduracak çalışmalar gelecekte önem arz edecektir.

KAYNAKÇA

Aarsæther, Nils, Nyseth, Torill and Bjørnå, Hilde(2011), Two Networks, One City: Democracy and Governance Networks in Urban Transformation, *European Urban and Regional Studies* 18(3), p.306–320.

Akçakanat, Özen; Senal, Serpil ve Ateş, Burcu Aslantaş (2013), Türkiye Muhasebe Standartları Çalışmalarının İçerik Analizi Bakımından Değerlendirilmesi (2004-2011), *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, C:5, S:3, s. 1-8.

Armutlu, Can ve Ar, Güler Sağlam (2010), Yönetim Modallarının Yüksek Lisans Ve Doktora Tezlerine Yansımaları: Bibliyometrik Bir Analiz, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 37 (Nisan), 2010, 1-23

Arı, Güler Sağlam-Armutlu, Can-Tosunoğlu, Nuray Güneri-Toy, Banu Yücel (2009), Nicel Araştırmalarında Metodolojik Sorunları: Yüksek Lisans Tezleri Üzerine Bir Araştırma, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 64-4, ss.15-37.

Barnes, M.-Skelcher, C.-Beirens, H.-Dalziel, R., Jeffares, S. And Wilson, L. (2008), *Designing Citizen-Centred Governance*, <http://www.jrf.org.uk/system/files/2205-governance-citizens-engagement.pdf> (15.08.2013).

Bevir, M.(2009), *Key Concepts In Governance*, Uk: Sage Publications.

Bevir, M. (2010), *Democratic Governance*, Uk: Princeton University Press.

Bıçkı, Doğan ve Sobacı, M. Zaid (2011), Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak, *Yönetim Bilimleri Dergisi Cilt: 9, Sayı: 1*, s. 215-233.

Bovaird, Tony ve Löffler, Elke (2009), *Understanding public management and governance*, ed. Tony Bovaird ve Elke Löffler , *Public Management and Governance*, Second edition , Routledge, pp. 3-13.

Considine, Mark ve Lewis, Jenny M.(2003), Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand, *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 2, p.131-140.

Çakır Sümer, Gülizar (2009), Türkiye’de Yerel Yönetimler Yazınında Çevre: Lisansüstü Tezler Üzerinden Bibliyografik Bir İnceleme, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 10, Sayı 2, s.57-72.

Çapar, Selim ve Turgut, Kasım (2010), Katılımcılık Bağlamında Düzenleyici Kurumlarda Yönetişim, *Türk İdare Dergisi* , Sayı: 469, s.63-90.

Çevik, Hasan Hüseyin (2010), *Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Çoşkun, Selim (2008), *Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı*, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Ed. Asım Balcı vd.), İkinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.67-83.

Çukurçayır, M. Akif (2010), Bölge Kalkınması ve Bölgesel Yönetişim, *Yönetişim: Kuram-Boyutlar-Uygulama*, (Ed. M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu ve Hülya Ekşi Oğuz), Çizgi Kitapevi, Birinci Baskı, Konya, s. 617-643.

Delice, Eren (2013), *Uluslararası Örgüt Metinlerinde Yönetişim Ve Türkiye Pratiği: Teoriden Uygulamaya Bir İnceleme*, Namık Kemal Üniversitesi Balkan Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 2, sayı 4 (?)

- Demirtaş, Gökhan (2010), A Classification On The Concept Of Governance, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, C.XII ,S.II, p.141-165.
- Denhardt, R. B. and Denhardt, J. V. (2000), The New Public Service: Serving Rather than Steering, Public Administration Review, 60 (6), p.549-559.
- Göymen, Korel (2000), Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gerekesinmeler, Önermeler, Yönelimler, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 9, Sayı 2, s.3-13.
- Güler, Birgül A.(2003), Yönetişim: Tüm İktidar Sermaye, Praksis 9, Kış-Bahar, s.93-116.
- Gündoğan, Ertuğrul (2010), Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar, Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama, (Ed. M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu ve Hülya Ekşi Uğuz), Çizgi Kitapevi, Konya, s. 13-56.
- Günlü, Ramazan (2009), Siyaset ve Yönetişim: Tarihsel Bir Bakış, Mülkiye Dergisi, Cilt XXXIII, sayı 264, s.247-276.
- Güzelsarı, Selime (2003), Neo-Liberal Politkalar ve Yönetişim Modeli, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 36 Sayı 2, s.17-34.
- Haktankaçmaz, M. İlker (2004), Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 37, Sayı 1, s.45-62.
- Hughes, Owen (2010), Does Governance Exist?, (Edt. Stephen P. Osborne), Routledge Taylor&Francis Group, London and New York, p.87-104.
- Kahraman, Yavuz; Vurgun, Levent ve Öztop, Sezai(2012), Yönetişim Anlayışı ve Değerlerinin Yönetim Kültürüne Etkileri, Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi, (Ed. Fatma Neval Genç), Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, s. 9-29.
- Kalfa, Ceren ve Ataay, Faruk (2008), Yönetişim: Devlet-Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 17, Sayı 3, s.229-240.
- Kamu Yönetimi Sözlüğü (2008), (Edt.) Seriyse Sezen, TODAİE Yayınları, İkinci Baskı, Ankara.
- Kjaer, Anne Mette(2004), Governance, First Published, Polity Press, USA and UK.
- Keleş, Ruşen (2010), Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım, Yönetişim: Kuram-Boyutlar-Uygulama, (Ed. M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu ve Hülya Ekşi Oğuz), Çizgi Kitapevi, Birinci Baskı, Konya, s.57-71.
- Klijn, Erik-Hans and Koppenjan, Joop F. M. (2000), Public Management And Policy Networks, Public Management, Volume 2, Number 2, pp. 135-158.
- Koç, Taylan (2009), “Sivil Toplum Kuruluşları, Katılım ve Yerel Demokrasi Üçgeninde Bir İktidar Sarmalı Olarak Yönetişim: Adana Örneği”, 18. Yüzyıldan 21.Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform (KAYFOR 2008), (Der. Necat Akyıldız vd.), TODAİE Yayınları, Ankara, s.265-287.
- Koçak, Süleyman Yaman ve Cığercioğlu Öztepe, Mısra(2012), Yönetişim Yaklaşımı Açısından Kamu Yönetimi Etiği, Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi, (Ed. Fatma Neval Genç), Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, s. 87-110.
- Kooiman, Jan (2010), Governance and Governability, The New Public Governance? Emerging Perspectives on The Theory and Practice of Public Governance, (Edt. Stephen P. Osborne), Routledge Taylor&Francis Group, London and New York, p.72-86.
- Kösecik, Muhammet (2010), Türk Yerel Yönetim Sistemi Açısından Avrupalılaşıma ve Çok Düzlemli Yönetişim, Yönetişim: Kuram-Boyutlar-Uygulama, (Ed. M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu ve Hülya Ekşi Oğuz), Çizgi Kitapevi, Birinci Baskı, Konya, s.73-106.

Krippendorff, Klaus (2004), Content Analysis: An Introduction to Its Methodology, Sage Publication, USA.

Kutluk, Filiz Angay ve Ersoy, Ayten (2010), Literature Review of Behavioral Research in Accounting Between 1999-2008, Journal Of Yasar University, p.3171 - 3198

Leach, Robert ve Percy-Smith, Janie (2001), Local Governance in Britain, Palgrave

Löffler, Elke (2009), Public governance in a network society, edt. Tony Bovaird ve Elke Löffler , Public Management and Governance, Second edition , Routledge, p. 215-232.

Mutlu, Ahmet (2007), Yönetişimde Yerel Kültür ile Etnik Kimlikler Vurgusu ve Türkiye, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 40, Sayı 1, s.1-25.

Okçu, Murat (2012), Değişen Dünyayı Anlamak İçin Önemli Bir Kavram: Yönetişim, Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi, (Ed. Fatma Neval Genç), Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, s. 9-29.

Osborne, Stephen P. (2010), The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment, (Edt. Stephen P. Osborne), Routledge Taylor&Francis Group, London and New York, p.1-16.

Ökmen, Mustafa ve Parlak, Bekir (2010), Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel Yayınları, İkinci Baskı, Bursa.

Özkan, Hatice; Koç Kırdas, Evren ve Koç, Taylan(2012), Yoksulluk Sorununu Görmeyen Bir Kalkınma Modeli Olarak Yönetişimci Kalkınma: Adana Örneği, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 67-4, s.89-124.

Öztürk, Yunus Emre (2006), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Yönetişim Kavramı, Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Bir yönetim Aracı Olarak Yerel Gündem 21 Uygulaması (Mersin Örneği), SÜ Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi, Cilt 9, Sayı 1-2, s.229-256.

Pal, Leslie A. (2012), Frontiers of Governance: The OECD and Global Public Management, Palgrave Macmillan.

Perret, Sylvain; Farolfi, Stefano and Hassan, Rashid(Edt.) (2006), Water Governance for Sustainable Development, Earthscan.

Rhodes, R. A. W. (1996), The New Governance: Governing without Government, Political Studies, XLIV, s.652-66.

Sadioğlu, Uğur ve Yıldız, Mete (2007), Kamu Yönetimi İle Bilgi ve İletişim Teknolojileri: Bir Bibliyografik Analiz, H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 25, Sayı 2, s. 325-359.

Sözen, Elvan (2009), “Devletin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Sermaye Örgütleri – Devlet İlişkisi: TÜSİAD Örneği”, 18. Yüzyıldan 21.Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform (KAYFOR 2008), (Der. Necat Akyıldız vd.), TODAİE Yayınları, Ankara, s.313-322.

Şengül, Tarık (1999), Yerel Yönetim kuramları: Yönetimden Yönetişime, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 8, Sayı 3, s.3-19.

Tekeli, İlhan(2009): Akılcı Planlamadan, Bir Demokrasi Projesi Olarak Planlamaya, İlhan Tekeli Toplu Eserleri 7, Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Toffler, Alvin (2008), Üçüncü Dalga, Koridor Yayıncılık, İstanbul.

Toprak, Zerrin (2010), E-Yönetişim & E-Demokrasi, (Edt. M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu ve Hülya Ekşi Oğuz), Çizgi Kitapevi, Birinci Baskı, Konya, ss.73-106.

Torring, J.-Peters, B. G.-Pierre, J. And Sørensen, E.(2012), Interactive Governance: Advancing the Paradigm, First Published, New York: Oxford Universty Press.

UN-HABITAT (2002), The Global Campaign on Urban Governance
<http://ww2.unhabitat.org/cdrom/transparency/html/docs/y010.pdf> (11.11.2012)

Üstüner, Yılmaz (2008), Kamu Yönetimi ve Ağ Yaklaşımları, (edt.) B. Parlak, Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar, Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, s.63-89.

Üstüner, Yılmaz (2003), Siyasa Oluşturma Sürecinde Ağ Yönetişimi Kuramı, Amme İdaresi Dergisi, 36 (3.), s.49-65.

Yıldırım, Ali ve Şimşek, Hasan(2008), Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Yıldırım, Hakan ve Morgül, Esra Nur (2013), Türkiye’de Yönetim Ve Organizasyon Disiplininde Yapılan Bilimsel Çalışmalarda Kullanılan İstatistik Analiz Yöntemleri Üzerine Bir İnceleme, Marmara Üniversitesi SBE Öneri Dergisi, C 10, S 40, s.91-101.

Zabcı, Filiz Çulha (2002), Dünya Bankası'nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 57-3, s.151-179.

Ek 1: İncelenen Dergiler

İncelenen Dergiler	İnc. Tarih Aralığı ve Sayıları	Dergilerin Web Adresleri
İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi	1993-2013(1-49 sayıları)	http://www.journals.istanbul.edu.tr/iusiyasal/issue/archive
Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi	2011-2013 (tamamı)	http://dergipark.ulakbim.gov.tr/ksuiibf/issue/archive
Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi	2004-2014 (tamamı)	http://dergipark.ulakbim.gov.tr/ksusbd/issue/archive
Karadeniz Araştırmaları Dergisi	2004-2014(42 sayının tamamı)	http://www.karam.org.tr/OncekiSayilar.aspx
Kastamonu Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi	2013-2014(4 sayının tamamı)	http://iibf.kastamonu.edu.tr/index.php/tr/anamenu-dergimiz-arsivtr
Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi	2003-2013(18-35.ciltler)	http://ikf.marmara.edu.tr/akademik/iib-dergisi
Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi	2011-2014(5 sayının tamamı)	http://www.marmarasosyaldergi.org/index.asp?list=arsiv
Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi	2004-2014(26 sayının tamamı)	http://sbed.mku.edu.tr/issue/archive
Öneri Dergisi (Marmara Üniversitesi)	2010-2014(33-41 sayıları)	http://e-dergi.marmara.edu.tr/maruoneri/issue/archive
Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi	2013-2014 (tamamı)	http://e-dergi.marmara.edu.tr/marusbd/issue/archive
İ.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi	2007-2014(tamamı)	
Fatih University European Journal of Economic And Political Studies	2009-2014 (tamamı)	http://ejeps.fatih.edu.tr/?archive
Uluslararası Avrasya Sosyal Bilimler Dergisi	2010-2014(14 sayının tamamı)	http://www.ijoess.com/OncekiSayilar.aspx
Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi	2008-2014(18 sayının tamamı)	http://sosyaldergi.usak.edu.tr/OncekiSayilar.aspx
Yalova Sosyal Bilimler Dergisi	2011-2014(7 sayının tamamı)	http://yusbed.net/issue/archive
Yönetim Araştırmaları Dergisi	2001-2009(13 sayı)	http://yad.baskent.edu.tr/makaleler
Çanakkale 18 Mart Üni. Yönetim Bilimleri Dergisi	2003-2013(22 sayının tamamı)	http://ybd.comu.edu.tr/previousissues
Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi	2008-2014(16 sayının tamamı)	http://www.adyusbd.com/OncekiSayilar.aspx
Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi	2001-2013(tamamı)	http://www.sbd.aku.edu.tr/sayilar.htm
Akademik İncelemeler Dergisi	2008-2014(3 ile 9.ciltler)	http://dergipark.ulakbim.gov.tr/akademikincelemeler/issue/archive
Ankara Üniversitesi SBF Dergisi	1943-2014(69 ciltin tamamı)	http://www.politics.ankara.edu.tr/?bil=bil_sbfergisi
Atatürk Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi	1977-2014(28 ciltin tamamı)	http://e-dergi.atauni.edu.tr/atauniibd/issue/archive
Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi	2003-2014(2-18. ciltler)	http://e-dergi.atauni.edu.tr/ataunisosbd/issue/archive
Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi	2003-2014(1-2;7-12 ciltleri)	http://sbe.cbu.edu.tr/sayilar.htm
Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi	2004-2013(13-22 ciltleri)	http://dergipark.ulakbim.gov.tr/cusosbil/issue/archive
Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi	2001-2013(2-14 ciltleri)	http://iibfdergi.cumhuriyet.edu.tr/issue.php
Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi	2011-2013(8-15. ciltler)	http://www.sbe.deu.edu.tr/dergi/
Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi	2010-2013(3-6. ciltler)	http://dergipark.ulakbim.gov.tr/erzisosbil/issue/archive
Gümüşhane Üniversitesi İİBF Dergisi: "Global Journal Of Economics And Business Studies (GJEBS)	2012-2013(4 sayının tamamı)	http://dergipark.ulakbim.gov.tr/gumusgiebs/issue/archive
Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi	2010-2013(8 sayının tamamı)	http://sbedergi.gumushane.edu.tr/yayinlanansayi.html
İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi	2014 (1 sayısı incelenmiştir)	http://dergipark.ulakbim.gov.tr/igusbd/issue/archive
İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi	2007-2014(36-43.ciltler)	http://www.ifdergisi.org/index.php/ifdergi/issue/archive
Dumlupınar Üni. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi	1999-2014(40 sayının tamamı)	http://sbe.dpu.edu.tr/index/sayfa/1528/sosyal-bilimler-dergisi
Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi	2005-2014(5-16. ciltler)	http://dergi.kmu.edu.tr/
EKEV Akademi Dergisi	2013-2014 (56-59. Sayıları)	http://www.ekevakademi.org/

Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi	1999-2014 (16 ciltin tamamı)	http://iibfdergisi.gazi.edu.tr/index.php/iibfdergisi/issue/archive
Selçuk Üniversitesi Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi	2001-2014(27 sayının tamamı)	http://sead.selcuk.edu.tr/sead/issue/archive
Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi	1996-2014 (19 ciltin tamamı)	http://edergi.sdu.edu.tr/index.php/iibfd/issue/archive
Bandırma İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi, Yönetim Ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi	2003-2014(23 sayının tamamı)	http://www.bjmer.net/OncekiSayilar.aspx
Celal Bayar Üniversitesi İİBF Dergisi	1995-2014(21 ciltin tamamı)	http://www2.bayar.edu.tr/yonetimekonomi/arsiv.php
Yaşar Üni. E-Dergi	2006-2014(9 ciltin tamamı)	http://journal.yasar.edu.tr/
Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi	2007-2014(7 ciltin tamamı)	http://www.sosyalarastirmalar.com/anasayfa.htm
Uluslararası Avrasya Sosyal Bilimler Dergisi	2010-2014(15 sayının tamamı)	http://dergipark.ulakbim.gov.tr/ijoess/issue/archive
Uludağ Üni. İİBF Dergisi	2002-2012(21-31. ciltler)	http://iibfdergi.uludag.edu.tr/?menu=pages&p=archive
Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi	2008-2014(18 sayının tamamı)	http://pausbed.pau.edu.tr/jvi.asp?pdire=pausbed&plng=tur&list=pu
Ordu Üni. Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi	2010-2013(4 ciltin tamamı)	http://sobiad.odu.edu.tr/
Niğde Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi	2008-2014(7 ciltin tamamı)	http://iibfdergi.nigde.edu.tr/index.php/tr/gecmis-sayilar
Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi	2011-2014(3 ciltin tamamı)	http://edergi.nevsehir.edu.tr/index.php/sbe/issue/archive
Muğla Sıtkı Koçman Üni. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi	2000-2014(32 sayının tamamı)	http://www.sbed.mu.edu.tr/index.php/asd/issue/archive
Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Ekonomi Ve Yönetim Araştırmaları Dergisi	2012-2013(cilt 1 ve 2)	http://eyad.mu.edu.tr/index.php/eyad/issue/archive
Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi	2009-2014(10 sayının tamamı)	https://edergi.mehmetakif.edu.tr/index.php/sobed/issue/archive
Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi	2002-2014(27 sayının tamamı)	http://kosbed.kocaeli.edu.tr/?p=arsiv
Kilis 7 Aralık Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi	2009-2014(10 sayının tamamı)	http://iibf.kilis.edu.tr/bolum/IIII06/sayfa/1813/arsiv
Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü E-Dergisi	2011-2013(6 sayının tamamı)	http://www.ktu.edu.tr/sbe-edergiyayinlanansayilar
Kafkas Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi (KAU İİBF) Dergisi	2010-2014(7 sayının tamamı)	http://iibfdergi.kafkas.edu.tr/
Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi	2008-2014(7 ciltin tamamı)	http://www.sbedergi.hitit.edu.tr/dergi/index.php/dergi/issue/archiv
Gaziantep University - Journal Of Social Sciences	2007-2013(7-12. Ciltler)	http://jssarchive.gantep.edu.tr/index.php/sbd/issue/archive
Erciyes Ü. İİBF Dergisi	2002-2013(19-42 sayıları)	http://iibf.erciyes.edu.tr/dergi/dergi.htm
Erciyes Üni . Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi	1987-2013(35 sayının tamamı)	http://sbe.erciyes.edu.tr/dergi/dergi_ana_sayfa.htm
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İibf Dergisi	2011-2014(6-9. Ciltler)	http://iibfdergi.ogu.edu.tr/oncekisayilar.aspx
Ege Üni. İİBF Ege Akademik Bakış Dergisi	2001-2014(14 ciltin tamamı)	http://www.onlinedergi.com/eab/arsiv/arsiv.aspx
Dokuz Eylül Üni. İİBF Dergisi	1998-2014(13-29. Ciltler)	http://iibf.deu.edu.tr/deuj/index.php/cilt1-sayi1/issue/archive
Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (Düsbed)	2009-2014(6 ciltin tamamı)	http://www.e-dusbed.com/OncekiSayilar.aspx
Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi	2010-2014(5 ciltin tamamı)	http://sbedergi.karatekin.edu.tr/OncekiSayilar.aspx

Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi	2011-2014(4 ciltin tamamı)	http://iibfdergi.karatekin.edu.tr/OncekiSayilar.aspx
Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi	2006-2014(36-70. Sayılar)	http://www.yesevi.edu.tr/yayinlar/index.php?action=bilig_article_index&lang=tr&bilig_id=59
Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi	2003-2014(12 ciltin tamamı)	http://sbe.cbu.edu.tr/sayilar.htm
Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi	2010-2012(5 sayı)	http://sbedergisi.ankara.edu.tr/archive.html
Aksaray Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,	2009-2014(6 ciltin tamamı)	http://iibfdergi.aksaray.edu.tr/index.php/asuiibfd/issue/archive
Balıkesir Üniversitesi SBE Dergisi	1998-2013(16 ciltin tamamı)	http://sbe.balikesir.edu.tr/dergi/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=9&id=29&Itemid=86
Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi	2004-2013(38 sayının tamamı)	http://www.akademikbakis.org/eskisine/arsiv.htm
Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi	2000-2014(30 sayının tamamı)	http://www.sbedergisi.ibu.edu.tr/OncekiSayilar.aspx
AİBÜ - İİBF Ekonomik Ve Sosyal Araştırmalar Dergisi	2005-2014(10 ciltin tamamı)	http://www.iibfdergi.ibu.edu.tr/index.php/ijesr/issue/archive
Business And Economics Research Journal (İşletme Ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi)	2010-2014(5 ciltin tamamı)	http://www.berjournal.com/eski-sayilar-arsiv.html
Atılım Sosyal Bilimler Dergisi	2011-2013(3 ciltin tamamı)	http://asbd.atilim.edu.tr/
Bartın Üni. İİBF Dergisi	2010-2014(4 ciltin tamamı)	http://iibfdergi.bartın.edu.tr/arsiv/
Bülent Ecevit Üni. Uluslararası Yönetim İktisat Ve İşletme Dergisi	2005-2014(22 sayının tamamı)	http://ijmeh.org/index.php/zkesbe/issue/archive
Doğuş Üniversitesi Dergisi	2000-2014(15 ciltin tamamı)	http://journal.dogus.edu.tr/index.php/duj/issue/archive
Giresun Üniversitesi Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi	2009-2014(9 sayının tamamı)	http://sbe.giresun.edu.tr/index.php?id=348
Kastamonu Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi	2013-2014(4 sayının tamamı)	http://iibf.kastamonu.edu.tr/index.php/tr/anamenu-dergimiz-arsivtr
İnönü Üni. İİBF Akademik Yaklaşımlar	2010-2014(5 ciltin tamamı)	http://cms.inonu.edu.tr/tr/akademikyak/menu/2801
İzmir Ekonomi Üniversitesi İzmir Review Of Social Sciences	2013-2014(3 sayının tamamı)	http://irss.ieu.edu.tr/index.php/irss/issue/archive
Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,	2011-2012(3 sayının tamamı)	http://sbe.kku.edu.tr/edergi/index.php
Kırklareli Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi	2012 (1 sayı)	http://iibfdergi.kirklareli.edu.tr/0156003298/arsiv.html
Mardin Artuklu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi: Mukaddime	2010-2013(8 sayının tamamı)	http://mukaddime.artuklu.edu.tr/Arsiv.asp
Namık Kemal Üni. Balkan Sosyal Bilimler Dergisi	2012-2014(5 sayının tamamı)	http://journal.nku.edu.tr/index.php/BJSS/issue/archive
ODTÜ Gelişim Dergisi	200-2014 (27-41. Ciltleri)	http://www2.feas.metu.edu.tr/metusd/ojs/index.php/metusd/issue/archive
Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi	2002-2014(50 sayının tamamı)	http://www.e-sosder.com/?sayfa=arsiv
Anadolu Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi	1983-2003(19 ciltin tamamı)	http://kybele.anadolu.edu.tr/kybele.aspx?IS=KUNYE&SP=4301492892500000&N1=1&N2=25&DS=OPENK&KL=OZEL
Amme İdaresi Dergisi	1968-2014(1-47. ciltleri)	http://yayin.todaie.gov.tr/arama.php?Dergi=&makale=&btn=Ara&Sayfa=1
Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi	1992-2014(1-23. ciltleri)	http://yayin.todaie.gov.tr/arama.php?Dergi=&makale=&btn=Ara&Sayfa=1
Turkish Public Administration Annual	1974- 2012(1-38. ciltleri)	http://yayin.todaie.gov.tr/arama.php?Dergi=&makale=&btn=Ara&Sayfa=1

Dergiler	Cilt, Sayı ve Sayfa No	Yıl	
Amme İdaresi Dergisi			
2 ¹⁹ .Yönetişimde Yerel Kültür ile Etnik Kimlikler Vurgusu ve Türkiye	Cilt 40 Sayı 1 (1-25)	2007	7
4.Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli	Cilt 36 Sayı 2 (17-34)	2003	
5.Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği	Cilt 37 Sayı 1 (45-62)	2004	
6.Avrupa Komisyonu'nca Belirlenen İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi	Cilt 38 Sayı 4 (39-58)	2005	
7.Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar	Cilt 37 Sayı 1 (63-85)	2004	
10.Türk Yerel Yönetimde Katılımcılığın Evrimi: Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri	Cilt 32 Sayı 4 (67-83)	1999	
11.Siyasa Oluşturma Sürecinde Ağ Yönetişimi Kuramı	Cilt 36 Sayı 3 (49-65)	2003	
Çağdaş Yerel Yönetimler			
1.Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler	Cilt 9, Sayı 2 (3-13)	2000	4
3.Yerel Yönetim kuramları: Yönetimden Yönetişime	Cilt 8, Sayı 3 (3-19)	1999	
8.Belediye İşletmelerinde Kurumsal Yönetişim	Cilt 21 Sayı 4 (47-62)	2012	
9.Yerel Yönetişim Sorunları Açısından Londra Büyükşehir Yönetimi	Cilt 19 Sayı 1(91-106)	2010	
Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi			
14.Yerel Yönetişimde Farkındalık: Antalya İli Örneği	C.17, S.1 (495-509)	2012	5
24.Azerbaycan'da Yerel Yönetişim Ve Belediye: Bakü Ve Yakın Havzası Örneği	C. 18, S. 2 (163-186)	2013	
29.Complexity Theory and Public Policy: A New Way To Put New Public Management and Governance In Perpspective	C.18, S.1, (89-102)	2013	
37.Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği İçin Yönetişim Ne Anlama Geliyor?	C.12, S.3 (299-312)	2007	
41.Human Being Dignity-Based Public Administration: The Road To Effective Good Governance	C.18, S.2 (423-442)	2013	
Türk İdare Dergisi			
52.Örgütsel Karar verme ve Yönetişim	Sayı 475 (147-170)	2012	5
54.Katılımcılık Bağlamında Düzenleyici Kurumlarda Yönetişim	Sayı: 469 (63-90)	2010	
55.Yoksulluk Ve Yerinden Yönetim: Nasıl Bir Yöneti(Şi)m ?	Sayı: 469 (165-182)	2010	
65.Kalkınma Ajansları Ve Yerel Yönetişim	Sayı: 466 (175-195)	2010	
66.Yönetişimde Yeni Bir Boyut: E-Yönetişim	Sayı 466 (65-94)	2010	
Sayıştay Dergisi²⁰			
42.Yönetim Yaklaşımı Ve Kamu Yönetiminde Kalite	Sayı: 50-51(35-66)	2003	4
43.Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke Ve Uygulamaları	Sayı:86 (1-25)	2012	
44.Bilişim Teknolojileri Yönetişimi	Sayı: 91 (57-76)	2013	
61.Kamu Mali Yönetiminde İyi Yönetişim İçin Sayıştayların	Sayı:82 (3-21)	2011	

¹⁹ Burada yer verilen rakamlar, içerik analizi kapsamında oluşturulan tablolarda kullanılan makale sıralamasını yansıtmaktadır.

²⁰ 1924 yılında yayın hayatına başlayan dergi, 2010 yılından itibaren ulusal hakemli bir dergi olarak yayın hayatının sürdürülmesi kararlaştırılmıştır. Bu bağlamda çalışma kapsamında, hakemli olarak yayınlanan makaleler dikkate alınmıştır(<http://dergi.sayistay.gov.tr/Default.asp?sayfa=11>).

İletişim Kapasitesinin Güçlendirilmesinin Önemi			
SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi			
17.Demokrasi Ve Yönetişim Boyutu İle Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı	Sayı 22 (403-418)	2011	3
18.Türkiye’de Metropoliten Alan Yönetiminden Metropoliten Yönetişime Geçiş: Ankara Örneğinde Bir Değerlendirme	Sayı 18 (191-214)	2009	
21.Yönetime Katılma Biçimleri Ve Yerel Yönetimlerde Demokratik Mekanizmalar	Sayı 11(191-206)	2006	
Journal of Yasar University			
12.İrlanda ve Türk Kamu Yönetiminde Yönetişim Bağlamında Hesap Verme Sorumluluğu	25(7) (4323-4336)	2012	2
45.Auditing And Governance: Importance Of Cıtizen Participation And The Role Of Supreme Audit Institutions To Enhance Democratic Governance	8(32) 5495-5514	2013	
Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi			
13.Avrupa Birliği Perspektifinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Yönetişim Dinamikleri	13/3 (25-56)	2011	2
20.Devleti Yeniden Keşfetmek: Devlet Gücünün Göstergesi Olarak İdari Kapasite	8/3 (203-230)	2006	
Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi			
16.Sivil Toplum Kuruluşlarının Politika Belirleme Sürecindeki Rolü: Tüsiad Örneği	Sayı 36 (43-56)	2013	2
64.H.George Frederickson Ve Kamu Yönetimi Disiplinindeki Yeri	Sayı 29 (279-290)	2012	
Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi			
26.The Evolution Of The Global Environmental Governance: The Transition To Politics Of Sustainable Development	C.8 S.28 (299-317)	2009	2
27.Avrupa Birliğinde Yönetişim	Cilt:10 Sayı:38 (044-060)	2011	
Yönetim Bilimleri Dergisi			
34.Bilgi Yönetişimi ve Üniversite Ekonomisi: Teorik Bir Yaklaşım	Cilt: 10, Sayı: 19 (1-30)	2012	2
60.Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak	Cilt: 9, Sayı: 1, (215-233)	2011	
CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi			
35.İl Özel İdarelerinde Demokratik Katılım Ve Yönetişim Uygulamaları	Cilt: 9 Sayı :2 (613-629)	2011	2
39.Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik(Subsidiarite) İlkesi le Yönetişim (Governance) Kavram Üzerine Bir inceleme	Cilt :2 Sayı :1 (97-107)	2004	
CÜ İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi			
49.Mükellef İle Vergi Dairesi İlişkilerinde Yönetişimin Rolü Ve Karaman İli Örneği	Cilt 11, Sayı 1(271-288)	2010	2
51.Kent Yönetimi Bağlamında Kent Konseyinin İşlevleri Üzerine Bir Değerlendirme	Cilt 14, Sayı 2 (215-229)	2013	
KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi			
15.Avrupa Birliği'nin Yönetişim Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Kanunu'nun Değerlendirilmesi	12 (19): (39-49)	2010	1
SÜ Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi			

19.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Yönetişim Kavramı, Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Bir yönetim Aracı Olarak Yerel Gündem 21 Uygulaması (Mersin Örneği)	Cilt 9, Sayı 1-2 (229-256)	2006	1
SÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi			
58.Küresel Çevre Sorunlarına Kolektif Çözüm Arayışları veYönetişim	24 (331-344)	2010	1
İş, Güç Endüstri İlişkileri Ve İnsan Kaynakları Dergisi			
22.Yerel Kalkınmada Etkin Bir Kavram: “Yerel Yönetişim” (Bursa Kent Konseyi Örneği)	16/1, (67-82)	2014	1
Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi			
23.Neo-Liberal Yaklaşım ve Yönetişim Kavramı	Cilt XX, Sayı 1 (201-216)	2005	1
Ankara Üniversitesi SBF Dergisi			
25.Dünya Bankası'nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim	57-3 (151-179)	2002	2
67.Yoksulluk Sorununu Görmeyen Bir Kalkınma Modeli Olarak Yönetişimci Kalkınma: Adana Örneği	67-4 (89-124)	2012	
EKEV Akademi Dergisi			
28.Güvenlik Hizmetlerinde Yönetişim Aracı Olarak Sosyal Medya Platformları	Yıl: 16 Sayı: 50 (1-10)	2012	1
ÇÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi			
30.Yönetişim: Devlet-Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama	Cilt 17, Sayı 3, (229-240)	2008	1
Global Journal of Economics and Business Studies (GJEBS)			
31.Kamuda Bir Yapılanma Dönüşümü Olarak E-Devlet Ve E-Yönetişim İlişkisi Üzerine	Year: 2 Issue: 3 (01-12)	2013	1
Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi			
32.Türkiye’de Postmodern Kamu Yönetimi Uygulamaları	Sayı 5 (227-243)	2012	1
Mülkiye Dergisi			
33.Siyaset ve Yönetişim: Tarihsel Bir Bakış	Cilt XXXIII, sayı 264 (247-276)	2009	1
DEÜ SBE Dergisi			
36.Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım Ve Çıkış Yolu Arayışları	Cilt: 15, Sayı:1 (145-171)	2013	1
Uluslararası Sosyal Aratırmalar Dergisi			
38.Governance As An Interdisciplinary Common Study Area And A Separation Point: Transformation Of Political Power İn Turkey	Cilt: 5 Sayı: 21 (249-260)	2012	1
European Journal of Economic and Political Studies			
40.Collaborative Public Management and Collaborative Governance: Conceptual Similarities and Differences	2-1 (39-60)	2009	1
Hitit Üniversitesi SBE Dergisi			
46.Sürdürülebilir Gelişmenin Yönetim Yaklaşımında Özel Sektörün Yeri	Cilt 1 Sayı 2, (51-66)	2009	1
Yalova Sosyal Bilimler Dergisi			

47.E-Dönüşüm Ve E-Belediyecilik: Katılma Ve Yönetişim Sorununda Yoksullar	Sayı 2 (77-85)	2011	1
İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi			
48.Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu Ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi	Yıl:6 Sayı:11 (79-102)	2007	1
Bilgi Ekonomisi Ve Yönetimi Dergisi			
50.Demokratik Yönetişim Sağlanmasında E-Belediye Ve Uygulamaları: Akdeniz Bölgesi Örneği	Cilt: VII Sayı: I (42-52)	2012	1
International Journal of Economic and Administrative Studies			
53.Yönetimden Yönetişime: Trabzon İlçe Belediyeleri Üzerine Bir İnceleme	Year:3 No:5 (83-100)	2010	1
T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Hakemli Araştırma Dergisi			
56.Yönetişim Modeli Olarak Sosyal Yardımlarda Sivil Toplum Kuruluşlarıyla İşbirliği Ve Akreditasyon	Cilt: 7 Sayı: 28(9-17)	2012	1
Namık Kemal Üni. Balkan Sosyal Bilimler Dergisi			
57.Uluslararası Örgüt Metinlerinde Yönetişim Ve Türkiye Pratiği: Teoriden Uygulamaya Bir İnceleme	Cilt 2, Sayı 4 (--)	2013	1
Polis Bilimleri Dergisi			
59.Governance Implications In Turkish Criminal Justice System	Cilt:13 (2) (29-48)	2011	1
Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi			
62.Yerel Yönetimlerde Katılımcı/Müzakereci Demokrasi Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Önemi	Cilt 8, Sayı 17 (171-196)	2012	1
Turkish Public Administration Annual			
63.Open Method of Coordination as a new Approach to EU Governance: The Case of EU Social Policy and Employment Policy	Vol. 32-35 (39-54)	2006-2009	1
TOPLAM			67

YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE YÖNETİŞİM ANLAYIŞLARININ TÜRK KAMU YÖNETİMİNE YANSIMALARI (GENÇLİK VE SPOR BAKANLIĞI ÖRNEĞİ)

THE REFLECTION OF NEW PUBLIC MANAGEMENT AND GOVERNANCE CONCEPTIONS TO THE TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION: THE EXAMPLE OF THE MINISTRY OF YOUTH AND SPORTS

Halil Afşar

TC Gençlik ve Spor Bakanlığı

ÖZET

Bu çalışmanın temel amacı, YKİ ve yönetim anlayışlarının, Türkiye’deki kamu yönetimine ve kamu hizmetlerinin sunumuna yansımalarını değerlendirerek, GSB çalışanlarının, YKİ ve yönetim anlayışlarına dayalı kamu hizmeti uygulamaları hakkındaki değerlendirme ve görüşlerini ortaya koymaktır.

Çalışmanın teorik bölümünde konuyla ilgili literatürde Weberyen bürokrasiden yönetime geçişe kadar kamu yönetiminin gelişmesinde etkili olan yeni paradigma ve akımlar teorik olarak incelenmiş ve tanımlanmıştır. Araştırmada hem nicel hem nitel araştırma yöntemlerine birlikte yer verilmiştir. Bu kapsamda, 2013-2014 yılı döneminde GSB’de aktif çalışan 100 kişiye bir anket uygulaması yapılmış ve buna ek olarak yine aynı dönemde GSB’de aktif görev yapan üst düzey yöneticilerle derinlemesine mülakat yapılmıştır.

Araştırma sonucunda 2011 yılında kurulan GSB’nin üstlendiği kamusal spor ve gençlik hizmetlerine yönelik kamu hizmetlerinde, yeni kamu işletmeciliği ve yönetim anlayışlarının yönetsel ve idari düzeyde oldukça yetersiz kaldığı tespit edilmiştir. Ayrıca bakanlığın kurumsal amaçları ve personelin başarı ölçütleri nicel olarak somut kriterlere göre önceden belirlenmediği, personel atamalarında liyakatin esas alınmadığı ve bakanlığın insan kaynakları yönetiminde somut ve nitel ölçütlerle tayin ve atamalar yapılmadığı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: 1. Küreselleşme ve Post-fordizm, 2.Yeni Kamu Yönetimi (YKY), 3.Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ), 4.Yönetişim, 5.Gençlik ve Spor Bakanlığı (GSB)

ABSTRACT

The main purpose of this study is to put forward the Ministry of Youth and Sports (MYS) employees’ views and evaluations about New Owned Enterprises (NOE) and governance based public management applications by evaluating the reflections of NOE and governance conceptions to the public administration and public services in Turkey.

For this purpose, new paradigms and trends which are effective in the development of public administration from Weberian bureaucracy into governance have been theoretically analyzed and defined in the relevant literature in the theoretical section of the study. Both quantitative and qualitative research methods have been applied together in the study. In this context, depth interviews have been conducted with senior managers who have active duties in MYS in the 2013-2014 year term. In addition, a survey has been conducted with the participation of 100 people who are actively working for MYS and the data of this survey has been interpreted by analyzing in SPSS 20.0 program.

As a result of the research; new public management and governance concepts have been found quite insufficient from managerial and administrative point of view in the public services as sport and youth services undertaken by MYS which have been established in 2011. Furthermore, it has been observed that ministry’s corporate objectives and staff success criteria aren’t formerly determined on the basis of quantitative and tangible criteria, merit is ignored in staff assignments and there are no assignment and appointments based on abstract and qualitative criteria in the ministry’s human resources management.

Keywords: 1. Globalization and Post-Fordism, 2. New Public Management (NPM), 3. New Owned Enterprises (NOE), 4. Governance, 5. Ministry of Youth and Sports (MYS).

1.GİRİŞ

Yirminci yüzyılın son çeyreğine kadar endüstriyel yönetim anlayışı olan fordizm, modern çağın sanayiye dayalı toplumsal yapısını şekillendirerek, refah devletine ulaşma hedefleri doğrultusunda tüm dünyada kamu kurumlarının ve hizmetlerinin yönetilmesini sağlamıştır.

Bu noktada ortaya çıkan yeni paradigmlar, Max Weber'in bürokratik yönetim modelinin de yeniden yorumlanmasına zemin hazırlamıştır. Özellikle weberyen anlayışa dayalı oluşan geleneksel kamu yönetimi ve bürokrasi sistemleri post-weberyen anlayışta yerini daha fazla vatandaş odaklı, demokratik ve insan haklarını ön planda tutan anlayışlara bırakmaya başlamıştır.

Söz konusu yeni kamu yönetimi anlayışları özellikle 1990'lı yılların başından itibaren küreselleşme akımı, internetin yaygınlaşması, bilgisayar ve ulaşım teknolojilerinin daha ileri düzeyde gelişmesi, çeşitli hedeflerle kurulan uluslararası örgütlerin etkinliğinin artması ve onların yönlendirmesiyle gittikçe yaygınlaşan neo-liberal ekonomi politikaları sayesinde çok hızlı bir şekilde genişlemeye ve yaygınlaşmaya başlamıştır (Karyelioğlu, 2012: 140-142).

Bilgi toplumu haline dönüşen toplumun devletten beklentilerini karşılayabilecek nitelikleri olan ve evrensel standartlarda yeniden yapılandırılan yeni kamu yönetimi modelleri geliştirilmiştir (Zengin, 2009: 3). Böylece hem dünyada hem de Türkiye'de yeni kamu yönetimi anlayışları gelişerek, kamu hizmetlerinin sunumunda yönetim ve yeni kamu işletmeciliği şeklinde yeni kamu yönetimi uygulamaları yaygınlaşmaya başlamıştır. (Parlak ve Sobacı, 2012: 215; Zengin, 2009: 4).

Bu çalışmanın temel amacı:

1. YKİ ve yönetim anlayışlarının, Türkiye'deki kamu yönetimine ve kamu hizmetlerinin sunumuna yansımalarını değerlendirmek,
2. GSB çalışanlarının, YKİ ve yönetim anlayışlarına dayalı kamu hizmeti uygulamaları hakkındaki değerlendirme ve görüşlerini ortaya koymak,
3. GSB'nin AB'ye uyum amacıyla, gençliğe ve spora yönelik geliştirdiği yeni proje ve uygulamaların verimliliğine ilişkin düzeylerini ortaya koymaktır.

Böylece araştırmayla hem GSB'nin üstlendiği kamusal spor ve gençlik hizmetlerine yönelik kamu hizmetlerinde, yeni kamu işletmeciliği ve yönetim anlayışlarının yansımalarının tespit edilmesi, hem de yeni kamu yönetimi anlayışlarının Türk kamu yönetimine ve kamu hizmetlerinin sunumuna yansımalarının değerlendirilmeye çalışılmıştır.

2. TEORİK ÇERÇEVE

İkinci dünya ekonomik krizinin yaşandığı 1973 yılından sonra başta batılı gelişmiş devletlerde olmak üzere tüm toplumlarda ve endüstriyel alanlarda bilgiye dayalı, insana daha fazla önem ve değer veren anlayışlar ortaya çıkmaya başlamıştır (Özel, 2010: 13).

Bilgi toplumunu yapısal olarak etkileyen, yeni toplumsal alışkanlıkları ve talepleri şekillendiren küreselleşme ve post-modernizm günümüz ekonomik, toplumsal, siyasal ve kamusal yapılarında köklü değişimlere neden olmuştur.

Bu kapsamda aşağıdaki başlıklar altında küreselleşmeden başlayarak, günümüz bilgi toplumunun şekillenme süreçleri ilk olarak incelenecek, küreselleşmenin, post-modernitenin ve yeni sağ ideolojinin kamu yönetimine etkileri tartışılmaya çalışılacaktır.

2.1. Küreselleşmenin Doğuşu ve Kamu Yönetimine Etkileri

Günümüz dünyasında hem ekonomik hem siyasal hem de kültürel alanlarda yaşanan ve insanları "zihin karışıklığı" içinde bırakan, tüm yapısal ve toplumsal değişimleri en genel anlamları ve nitelikleri içinde küreselleşme başlığı altında açıklamak mümkündür.

Her ne kadar kavram olarak küreselleşme, 1960’larda ilk defa ortaya çıkmışsa da sadece 1980’lerin ortasından bu yana bilim insanları küreselleşmeyi kuramsal anlamda sürece dayalı ya da sistematik bir biçimde incelemeye başlamıştır (Scholte, 2000: 3-4). Bilgi çağında, tüm dünya ülkelerinin hem yerel hem de dış politikasını, toplumsal yapısını, ekonomik sistemlerini ve yönetim biçimlerini şekillendiren küreselleşme akımı, günümüzdeki tüm sosyal alanlarda değişimi, dönüşümü ve gelişimi anlatan en kapsamlı anahtar kavram özelliği taşımaktadır (Waters, 1995: 2).

Küreselleşmeyi en basit şekliyle, “*Ülke ekonomilerinin dünya ekonomisiyle entegrasyonu*”, diğer bir ifadeyle, “Dünyanın tek bir pazarda bütünleşmesi” olarak tanımlamak mümkündür (Robertson, 1992: 8). Nitekim bir yorumcuya göre küreselleşme, “*sermaye ve mal/hizmet akışının çok hızlandığı, serbestçe ve hiçbir sınır tanımadan değiş tokuş işlemlerinin yapıldığı yeni bir ekonomik çağın adıdır.*” (Sarıbay ve Keyman, 2008: 23).

Küreselleşme, neo-liberalleşen ekonomik anlayışın dünyayı getirdiği son noktadır. Medeniyet ufkunda bu akımın önünde durabilecek bir anti tez de gözükmemektedir. Bilgi toplumuna dönüşüm süreçleri küreselleşme sayesinde bir anda batılı gelişmiş devletlerin sınırlarını aşarak, tüm dünya genelindeki farklı toplum ve coğrafyalarda, zaman ve mekânla bağlı kalmadan derin dönüşüm ve değişimlere kaynaklık yapmaya başlamıştır (Giddens, 1990: 14). Bu nedenle küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan yenedünya düzeninin ve devlet yönetim formlarının dayanakları sadece ekonomik anlamda bir genişlemeden ibaret değildir (Giddens, 2000: 154).

Ayrıca yeni düzende sivil toplumun güçlenmesi küreselleşmenin tüm toplumsal alışkanlıkların da küreselleşmesine neden olmuştur. Nitekim Giddens (1990) küreselleşmenin felsefesini modernitenin bir sonucu olarak görmekte, bu anlamıyla küreselleşmeyi, “modernitenin dayandığı ekonomik, siyasi ve kültürel gelişmelerin dünya ölçeğinde yaygınlaşması ve esnemesi” olarak tanımlamaktadır (Giddens, 1990:14).

Bu kapsamda küreselleşmenin esasen sanayi devrimi sonrasında ortaya çıkan endüstriyel gelişimlere dayalı şekillenen modern çağ döneminde kurgulanan ekonomik, siyasi ve kültürel ilişkilerin küresel ölçekte esnemesiyle ortaya çıkmıştır (Giddens, 2000: 135). Dolayısıyla küreselleşme aslında modernizm anlayışının farklı toplumsal mekânlar arasındaki bağlantı biçimlerini dünya ölçeğinde şebekeleştirerek uluslararasılaştırmasıyla ortaya çıkmıştır (Kösecik ve Özgür, 2005: 4).

Öte yandan küreselleşmenin kamusal hizmet standartlarına ve devlet yönetim anlayışına başat faktör olarak girmesi, ABD ve İngiltere’de yeni sağ anlayışın iktidar dönemlerine rastlamaktadır (Kösecik ve Özgür, 2005: 4). Özellikle söz konusu ülkelerin kamusal hizmet alanlarında ve kamu bürokrasisinin yönetilmesinde ulusal egemenlik ulus devletten olağanüstü örgütlere doğru kayarken, yerel yönetimler ve sivil toplumun da etki alanı alabildiğince genişlemeye başlamıştır (Kösecik, 2002: 2).

Bireyler, ülkeleri tarafından sunulan hizmetleri sorgulamakta ve yepyeni taleplerde bulunmaktadır. Bu bağlamda küreselleşme adeta kamu yönetiminin çevresini değiştirerek “kamu” yerine “küresel kamu” kavramını geliştirmiş, özel sektörle kamu sektörü arasındaki keskin sınırları ortadan kaldırmaya başlamıştır (Kösecik ve Özgür, 2005: 5).

Ayrıca kamu yönetimi, küreselleşmenin getirdiği toplumsal beklenti ve talepler karşısında sürekli değişmektedir. Kamu yönetiminde personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine doğru gelişen, esnek çalışma saatlerine, yüksek teknolojik imkânlarla ve performansla dayalı kamu hizmet modellerine doğru yönelen yeni bir kamu yönetimi modeli oluşmuştur.

Sonuç olarak küreselleşmenin, weberyan bürokratik yönetiminin esasları olan uzmanlaşma, hiyerarşik yapı, yönetimde rasyonellik, çalışanların katı yasal kurallara bağlılığı gibi ilkelerini zayıflatarak “post-weberyan bürokrasi anlayışına dayalı yeni kamu işletmeciliği ve yönetim modellerinin gelişmesinde oldukça etkili olduğunu söylemek mümkündür (Saran, 2004: 38-39).

2.2. Post-modern Çağda Yeni Kamu Yönetimi Paradigmaların Doğuşu

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra batılı gelişmiş devletlerde klasik sanat ve edebiyat tarzı dışında kalan, her yönüyle klişeleşmiş algıları ve ölçüleri dışlayan, yeni ve farklı sanat eserleri tanımlanırken “post-modernizm” terimi kullanılmaya başlanmıştır (Yılmaz, 1993: 188).

Post-modernizm anlayışının, ne zaman başladığı, kapsamının ne olduğu ve nasıl tanımlanacağı konusu oldukça tartışmalıdır (Yıldırım, 2009: 386). Kavramı ilk olarak 1947 yılında tarihçi olan Arnold Toynbee kullanmıştır (Aydın, 2006: 4). Bununla birlikte bir anlayışın, “post-modern” özelliğine uygun olması için her şeyden önce; “*Dengede duran bir mevcut düzeni reddetmesi, tahmin edilebilirliği ve nedenselliği aşması, nesnelliği reddetmesi, bırakın tek doğruyu doğrunun çokluğunu kabul etmesi gerekmektedir.*” (Şener, 2007: 31-47). Bu anlamda post-modernizm modern çağda öngörülen tüm bilimselliği reddederek yeni bir çağa girildiğine işaret etmektedir (Şener, 2007: 38).

Bu yüzden post-modernistler, aklın ve hakikatin egemenliği için, mevcut bilimsel tespitler sürekli olarak yapboza uğratarak ya da yok kabul ederek sorgulamaya yönelmişlerdir (Şener, 2007: 37). Aslında mevcudu sıfırla çarparak yok sayma ve daha iyisini geliştirmeye çalışması açısından post-modernistlerin bu yaklaşımı yaratıcılık ve inovasyon açısından oldukça etkilidir (Aydınlı, 2004: 13-14).

Nitekim varlığı kesin şekilde kanıtlanmış veya keşfedilmiş her şeyi tek doğru olarak kabul etmek, insanları tembelliğe ve yeni yöntemler keşfetmemeye yöneltmektedir (Zengin, 2009: 20-21). Bu anlamda başkalarının yaptığı araştırma ve buluşları ileriye götürmek adına, hatta onlardan daha da ötesine gitmek için sürekli mevcudu (bilineni) sorgulamak çok önemli bir gelişme kaynağıdır (Aktel, 2003: 53; Yıldırım, 2009: 387). Çünkü her buluş ya da tanım ortaya konulduğunda eskimeye klasikleşmeye başlar ve bu anlamda mevcudu sürekli eleştirmek ya da bilineni mutlak doğru kabul etmemek gereklidir. Post-modern anlayıştaki radikallik de özetlenen bu yaklaşımdan beslenmektedir (Şener, 2007: 42).

Diğer yandan post-modernizmin ekonomideki bir yansıması olarak post-fordizm, 1973 yılında dünya ekonomik krizini çözmek için fordist üretim ve tüketim sistemine yeni seçenekler sunan, tasarrufa ve esnekliğe dayalı bir üretim rejimidir (Erbaş ve Turan, 2003: 48).

Post-fordistler, modern çağda sanayi toplumlarının oluşmasını sağlayan fordizmin, 1973 yılında yaşanan dünya ekonomik kriziyle birlikte artık iflas ettiğini ve bu anlayışa dayanan endüstriyel yönetim alanlarında artık yenilenmeye gidilmesi gerektiği konusunda eleştirilerini yükseltmişlerdir (Dağdelen, 2005). Esnek uzmanlaşma olarak adlandırdıkları post-fordizm anlayışı, yüksek teknolojiye ve bilgi işçilerinin nitelikli vasıflarına dayanan, onları esnek zaman dilimlerinde ve uzman oldukları alanlarda istihdam eden bir yönetim modeli öngörmektedir (Parlak, 2003: 84).

Post-fordist endüstriyel yönetim anlayışında, bilgi bir yandan üretim süreçlerine ileri teknoloji sayesinde en temel üretim faktörü olarak giriş yaparken, bilginin üreticisi, kullanıcısı ve emekçisi olan nitelikli beşeri faktörün önemi ve değeri anlaşılmıştır (Taymaz, 1993: 13). Bilginin temel üretim faktörü olarak endüstriyel süreçlere dâhil edilmesi ve yüksek eğitilmiş, uzman çalışanların istihdam alanlarında yaygın şekilde tercih edilmesi gibi gelişmeler, öncelikle işletme yönetimlerinde yaygınlaşmıştır (Zengin, 2009: 15). Bu anlamda fordizmden post-fordizme geçiş sürecinin yeni kamu yönetimi modellerinin oluşumu ve anlaşılması açısından çok önemli bir paradigma kaymasına işaret ettiği değerlendirilmektedir (Bıçkı ve Sobacı, 2011: 226).

İlk olarak kamu yönetiminin geleneksel çizgiden sıyrılarak yeniden yapılandırılması gerekliliği, post-fordist anlayışla yönetilen işletmelerin etkinliğinin ve verimliliğin artışı ile gündeme gelmeye başlamıştır (Şener, 2007: 45). İşte bu durum, post-modernitenin sorgu ve reformcu özelliğiyle şekillenen post-fordist anlayışın reformist kimliğinden kaynaklanmaktadır (Yıldırım, 2009: 388).

Özellikle bilgi toplumunun talepleri doğrultusunda kaliteli, verimli, insan ve vatandaş odaklı kamu hizmetine ulaşmak adına kamu kurum ve kuruluşları, kamu hizmeti üretim süreçlerini ve kurumların yönetim sistemlerinin gelenekselleşmiş tüm uygulamalarını yeniden yapılandıracak nitelikte değişimler yaşamaya başlamıştır (Aydınlı, 2004: 14-15). Böylece bilgi toplumunun kamudan beklentileri yeni kamu yönetiminde ve bürokrasisinde tüm yönetsel süreçlerin yeniden yapılandırılmasına neden olmuştur (Parlak, 2003: 88).

Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan, uzun yıllardır içe kapalı, baskıcı ve katı siyasal rejimlerle yönetilen ülkelerde, örgütlü sivil toplum kuruluşları yeterince gelişmediği, kamu çalışanlarının hakları, işçi sınıfının sendikal hakları kapsamında görülmediği için, yeni kamu yönetimi uygulamalarından beklenen faydalar pek sağlanamamıştır (Köse, 2004: 19-21).

Bunların başında gelen taşeronlaşma ve sözleşmeli kamu personeli istihdamı, amacından uzaklaşan çizgide gelişmelere neden olmuştur. Bu tür uygulamaların özünden ve hedefinden sıyrılarak, tamamen popülist çizgiye yönelmesinin en temel sebepleri arasında, söz konusu ülkelerdeki siyasal sistemlerinin yeterince demokratikleşememesi ve halkın yeni ortaya çıkan bilgi toplumuna tam anlamıyla dönüşememiş olmasını söylemek mümkündür (Aydın, 2004: 13).

Gerek bilgi toplumunun tüm bireyleri, gerekse siyaset dünyasının tüm aktörleri tarafından yıllar içinde işlev ve fonksiyonlarını yitirerek son derece kapalı, korumacı, müdahaleci hale gelerek hantallaşan weberyan bürokrasi uygulamaları, geri kalmışlığın en bariz örnekleri olarak gösterilir hale gelmiştir (Özer, 2005: 3-4).

Aslında geleneksel kamu yönetiminin kurucusu olan bu anlayış modern devlete ulaşma idealinin ve beklentisinin bir ürünü olarak halen pek çok ülkede ve kamu kurumunda aktif bir şekilde benimsenmeye ve uygulanmaya devam etmektedir (Karaçor ve Oltulu, 2011: 406). Ancak weberyan anlayışa tepkiler ve eleştiriler bu anlayışın amaçlarından saparak oligarşik dar kadroların ve bürokratların siyasal gücü elinden hiç bırakmak istememesinin bir sonucu olarak kamu hizmetlerini demokratik ve bilgi çağına özgü uygulamalardan izole bir şekilde uygulanmasından kaynaklanmaktadır (Özer, 2005: 8). Oysa demokratikleşen, alışkanlıkları küreselleşen ve devletten daha esnek ve nitelikli kamu hizmetleri bekleyen toplumlar, weberyan bürokrasiye göre yapılanmış devlet kurumlarıyla ve kamu çalışanlarıyla girdikleri ilişkilerde ciddi sorunlar yaşayarak hayal kırıklığına uğramışlardır (Karyelioğlu, 2012: 156).

Bu kapsamda weberyan anlayışa dayalı bürokratik sistemlerin sorunların başında gelen aşırı merkezileşimden vazgeçilmeye başlanmış, yerelleşmenin ön planda tutulduğu ve daha esnek çalışma koşullarına dayanan istihdam ve örgütlenme modellerine kamuda daha fazla yer vermeye başlanmıştır (Eryılmaz, 2012: 44). Söz konusu gelişmeleri takiben ilk başlarda kamu bürokrasisinin yargı denetimi dışında kalan unsurları daraltılmış, ilerleyen yıllarda ise tamamen kamu bürokrasisinin tüm işlemleri yargı denetimine tabi kılınmıştır. Bu da beraberinde şeffaflığı, hesap verebilirliği ve açıklığı getirerek, geleneksel bürokratik sistemlerin hızla yeni kamu yönetimi anlayışlarına göre dönüşümüne olanak tanımıştır (Güney, 2010: 184).

Devlet görevlilerinin kamudan gizlediği bürokratik yazışmaların, büyük gizlilik ve kapalılık içerisinde yapılan uygulamaların yerini, post-weberyan bürokrasi yapılarında açıklık ve şeffaflığa bıraktığı görülmektedir. Buna ek olarak weberyan bürokrasi modelinde devlet görevlilerinin görevin hassasiyetiyle ilişkilendirilmiş çeşitli boyutlarda dokunulmazlığı bulunmaktaydı (Özer, 2005: 10-12). Bu durum vatandaşlar arasında devlet memurlarının üst konuma çıkmasını ve hukuk devletinin yasalar önünde herkesin eşit olması ilkesine aykırılık teşkil ediyordu. Tıpkı günümüzde AB üyesi ülkelerde yaşandığı gibi, post-modernitenin dönüşümü, post-weberyan bürokrasi modelinde kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve şeffaflık yaygınlaşarak statükoculuk yerine, esnek ve dinamik yönetim uygulamalarının yoğunlaşması şeklinde yaşanmıştır (Kösecik, 2010: 167-168).

Son olarak weberyan bürokrasi modelinde kamu yönetiminde kuralcılık esas olduğu için, mevzuatta yer almayan veya öngörülmemiş bir düzenlemeye yer verilmiyordu. Weberyan modelde yer alan bu kural odaklılık yaklaşımı, post-weberyan modelde yerini, vatandaş odaklı bir anlayışa bırakırken, kamu hizmetlerinde kalite ve etkililik gibi ilkelerin ön plana çıktığı görülmektedir (Akyel ve Köse, 2010: 14).

2.3. Yeni Sağ İdeolojinin Doğuşu

Modern çağın devlet anlayışına göre yönetilen geleneksel kamu yönetim alanlarında post-modernizmin ve küreselleşmenin harekete geçirdiği dinamikler, 80'li yılların başında yeni sağcı olarak adlandırılan siyasetçiler tarafından temsil edilmeye başlanmıştır (Coşkun vd., 2012: 11).

Özellikle küreselleşmenin yaygınlaşmasıyla yaşanan uluslararası ölçekteki ticari, ekonomik ve kültürel gelişmeler aracılığıyla daha liberal ekonomi ve siyasi politikalar popülist siyasetin en temel aracı haline getirmiştir (Özer, 2005: 4). Bu siyasi düşünce kamu yönetiminde piyasa ekonomisine geçilmesini, devletin ekonomik alanlara artık müdahalesinin son bulması gerektiğini ve kamu kurumlarının verimlilik ve karlılık esaslarına göre yönetilmesini önermişlerdir (Güney, 2010: 176).

Yeni sağ ideoloji, daha liberal ancak daha muhafazakâr olan siyasilerin 80’li yıllarda iktidara gelmesiyle sermaye sahipleriyle politikacıların müşterek hareket etmesi zemininde uzlaşan bir anlayıştır (Demirel, 2005: 105). İdeolojinin temelinde devletin ve kamu kurumlarının küreselleşen yeni ekonomik sistemde piyasa koşullarına göre haksız rekabete neden olduğu, bu yüzden özel girişimlerin gelişemediği gibi aynı zamanda tüm kamu iktisadi kuruluşlarının zarar etmeye mahkûm olduğu tezi savunulmaktadır (Zengin, 2009: 5).

Nitekim devletin bizzat ekonomin içinde yer aldığı modern çağ devletlerinde, 1973 yılında yaşanan ve sonrasında devam eden ekonomik krizler tüm devletlerde kamunun yaşanan ekonomik krizden çok fazla zarar görmesine neden olmuştur. Bu zararlar pek çok gelişmiş devlette toplumsal düzeyde infial yaratmış, işsiz, aç ve yoksullaşan geniş halk kitlelerinin tepki oyları başta ABD ve İngiltere’de yeni sağ ideolojiyi iktidara taşımıştır.

Yeni sağcıların kamuda neden olduğu en keskin dönüşüm kamu kurumlarını işletmeleri örnek alarak yapılandırmaya çalışmak, performans ve verimlilik artışlarını temel amaç haline getirmekle görülmeye başlanmıştır. Bu kapsamda kamu çalışanlarının performanslarının ölçülmesi, vatandaş memnuniyetinin sağlanması ve toplam kaliteye ulaşmak adına bir dizi yatırımların yapılması yeni sağ ideolojinin en keskin yeni kamusal hizmet uygulamaları olarak kendini göstermiştir. Özellikle kamu kurum ve kuruluşlarından hizmet bekleyen vatandaşların aynı zamanda birer müşteri olduğu düşüncesiyle bakan yeni anlayış, geleneksel kamusal hizmet üretim anlayışının değişmesine neden olmuştur (Parlak ve Sobacı, 2012: 225).

Sonuç olarak küresel eğilimlerle gelişen ve güçlenen yeni sağ ideoloji neo-liberal ekonomi politikalarının ve post-fordizm temelli yönetim anlayışlarının geleneksel kamu yönetimi uygulamalarını günümüz bilgi toplumlarının talepleri doğrultusunda dönüştürerek “yeni kamu işletmeciliği” (YKİ) modelinin ortaya çıkmasına vesile olmuştur.

2.4. YKİ ve Yönetişim Yaklaşımları

Yeni sağ ideoloji tarafından desteklenen post-fordist anlayış, önce endüstriyel yapılarda derin dönüşümlere neden olurken, ilerleyen yıllarda geleneksel kamu yönetimi yaklaşımlarını da yapboza uğratmıştır (Demirel, 2005: 109-110).

Kamu kurumlarını birer işletme gibi yönetme, kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaş ve kalite odaklı olma ve sürekli verimlilik hedeflerine ulaşma idealleriyle şekillenen, tüm post-modern kamu yönetimi model ve yaklaşımları yeni kamu yönetimi (YKY) başlığı altında tanımlanmaya başlanmıştır (Karaçor ve Oltulu, 2011: 407). Özellikle günümüz işletmelerinin müşterileriyle kurdukları ilişkiler gibi kamu kurum ve kuruluşlarının da vatandaşlarla ilişkiler kurması gerektiğini savunan YKY modeli, kamu hizmet üretimi süreçlerinde kalite ve etkililik şeklinde özetlenen iki temel hedefe odaklanmıştır (Coşkun vd., 2012: 20; Özçakar, 2010: 107-108).

YKY modellerinin ortaya çıkmasıyla birlikte kamu hizmetlerinin yapısı, işleyişi, fonksiyon ve sunumlarında önemli değişiklikler yaşanmaya başlamıştır (Zengin, 2009: 34). Örneğin YKY odaklı modellerde, kamu hizmetlerinde şeffaflaşmayı sağlamak amacıyla, vatandaşların kamu görevlilerinin kendisiyle ilgili yaptığı işlemler ve uygulamalar hakkında bilgi alma olanakları zenginleştirilmiş ve halkın kamu yönetimine katılımını arttıran çeşitli mekanizmalar oluşturulmuştur (Coşkun vd., 2012: 12).

Sonuç olarak yeni sağı temsil eden siyasi politikalar ve post-fordist endüstriyel yönetim anlayışları, 1990’lı yıllardan itibaren geleneksel kamu yönetimi anlayış ve uygulamalarının yerine yeni kamu yönetimi model ve uygulamaları önermiştir (Acı, 2011: 205; Uğur, 2003: 148).

Kamunun işletme mantığıyla, etkili, verimli ve şeffaf bir şekilde yönetilmesini öneren “Yeni Kamu İşletmeciliği” ile “Yönetişim” yaklaşımları olarak adlandırılan YKY uygulamaları ortaya çıkmıştır.

Bunlardan ilki olan YKİ, anlayışı kamu kurum ve kuruluşlarının işletme tarzında yönetilmesi felsefesine dayanan, kamu hizmetlerinin sunumunda sürekli etkinlik ve kalite arayışını vizyon olarak benimseyen, vatandaşları müşteriler, kamu personeli ise insan kaynakları olarak niteleyen yeni kamu yönetiminin adıdır (Zengin, 2009: 9).

Bu anlayış yazılı kurallara göre hiyerarşik kademelere ayrılan, çalışanlar arasında dikey ilişkilerle oluşan, verimlilik yerine kamu yararını gözetken ve karlılık yerine sosyal desteği benimseyen geleneksel kamu yönetimi uygulamalarının çok kısa zamanda yerini almaya başlamıştır (Eryılmaz, 2012: 54-55).

Ayrıca YKİ anlayışında hem mevcut kamu kurum ve kuruluşlarının hem de kamu hizmetleri üretim süreçlerinin, etkinlik, verimlilik, müşteri odaklılık ve karlılık temelinde yeniden yapılandırılması öngörülmektedir (Göküş, 2010: 194). Dolayısıyla geleneksel anlayışlara göre şekillenen kamuda sürekli reformlarla hayata geçirilmeye çalışılması ve bu yeni uygulamaların esin kaynağının işletme yönetiminden gelmesi gibi nedenlerle bu yaklaşım YKİ adını almıştır (Balcı, 2005: 196).

YKİ modelinin kamu yönetimine yansımaları çok daha kapsamlı ve etkili olmuş, hatta devletin rolü ve işlevleri bile tartışılarak yeni kamu hizmeti verecek üretim sistemlerinin kurgulanması yoluna gidilmiştir (Demirel, 2005: 112). Örneğin YKİ kapsamında yapılan özelleştirme ve kamusal hizmette rekabet gibi halen tartışılmakta olan işletme yönetiminde uygulanan bazı yöntemler kamu yönetim sistemine dâhil edilmesiyle, devletin varlık sebebi ile kamu hizmetlerinin gerekliliği sorgulanmaya başlanmıştır (Özçakar, 2010: 108).

YKİ anlayışına göre kamu kurumlarını zarara uğratmak ya da onlara sosyal yardımlaşma gibi alanlarda karşılıksız maliyetlere neden olan kamu hizmet görevleri yüklemek hem rasyonel değil, hem de kamu hizmetleri üretiminde önemli bir etkinlik kaybı olarak görülmektedir (Demirel, 2005: 112). Nitekim YKİ anlayışında hizmet üretim süreçleri, kamunun yönetimi süreçlerinden ayrıştırılarak farklı mekanizmalarla yönetilmeye çalışılmıştır (Güzelsarı, 2004: 6).

Bu noktada YKİ yeni bürokratik sistemin yönetilmesinde weberyan anlayışa göre şekillenen uygulamalarını bir yandan değiştirirken, diğer yandan kamu hizmetleri üretim süreçlerini piyasa koşullarına göre yeniden yapılandırma hedeflerine yönelmiştir. Bu yüzden YKİ çerçevesinde hayata geçirilen kamuda yenilenme ve gelişme hedefli reformlar özel sektörün ve işletmelerin örnek model olarak görülmesiyle somutlaşmıştır (Zengin, 2009: 8). Sonuç olarak YKİ anlayışı yeni kamu yönetiminin günümüzde en fazla görünen uygulamaları olarak, yeni sağ siyaset anlayışının kamusal alanlarda gerçekleştirdiği hemen hemen tüm reformlara son şeklini veren bir model olma özelliği taşıdığı ifade etmek mümkündür.

21. yüz yüzyılda yaygınlık kazanan yönetim, YKİ anlayışına göre, daha fazla demokrasi, sivil toplum kuruluşlarının temsili ve elektronik gelişimi destekleyen, ayrıca yeni kamu yönetiminde gelinen son noktayı temsil eden bir yeni kamu yönetim modelidir (Acı, 2011: 201).

Günümüzde en geniş anlamıyla yönetim, bir yandan politik ve yönetsel açıdan yeni bir sisteme, diğer yandan üç sektör (kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum) arasındaki ilişkiler çerçevesinde işletmecî kamu yönetim tarzına vurgu yapan bir YKY modelidir. Bu anlamda yönetim terimi, kamu yönetimini, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan karmaşık bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır (Sobacı, 2007: 221).

Bu tanımlamadan da anlaşıldığı üzere yönetim, demokratik düzeyde şeffaflık, hesap verme ve çoğulculuk gibi evrensel anlayışları ön plana çıkartan yeni bir kamu yönetimi modelidir (Zengin, 2009: 14). Çünkü günümüzde tam anlamıyla yeni bir kamu yönetimine ulaşmak için bu ilkelere riayet edilmeli ve devlet otoritesinin tekelinde bulunan yönetim otoritesi bir an önce sivil topluma devredilmelidir (Sobacı, 2007: 222).

Yönetişim, zaten neo-liberalist politikalarla zayıflayan ve azalan devletin ekonomik ve toplumsal hayattaki rollerinin, görevlerinin örgütlü sivil toplum temsilcileri aracılığıyla sürdürülmesini öngörmektedir (Coşkun vd., 2012: 14). Böylece küreselleşen dünyada gittikçe etkinleşen STK'lar bu sayede yönetim anlayışında önemli ve kritik hizmetler üstlenme olanağı kazanacaklardır (Güzelsarı, 2009: 43-44).

Ayrıca yönetimle amaçlanan kamunun yönetilmesinde sorumluluğun ve yetkilerin sivil topluma devredilerek, merkezi yönetimin tek yönetim otorite kaynağı olmaktan uzaklaştırılmasıdır (Akpınar ve Yeşilbaş, 2011:3). Bu yüzden yönetişimin kamu hizmetlerinin sunumunda en temel önceliği STK'lara kamu görevlerini dağıtmak, onlara daha fazla kamusal sorumluluklar ve görevler vermek şeklinde olmuştur (Göküş, 2010: 202).

Yönetişimin reformist özelliği sayesinde devlet, kamu yönetiminde otoritenin tek kaynağı olmaktan çıkmıştır (Akpınar ve Yeşilbaş, 2011:5). Yönetişimle birlikte geleneksel kamu yönetimi uygulamaları ve kamu hizmetlerinin sunumları yeniden yapılandırılmış, sürekli gelişimlerle yenilenmiştir (Akyel ve Köse, 2010: 17-18). Yönetişimin diğer bir özelliği uluslararası nitelikte tasarlanan, ulusallığı ve kültürel farklılıkları dışlayan bir kamu yönetimi uygulaması olmasıdır (Özer, 2006: 248-249).

Yönetişim modelinde, ileri teknoloji, elektronik yazılımlar ve internet gibi iletişim ağlarının kullanımı ön plana çıkmaktadır. Bu anlamda kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılan bu bilişim teknolojileri yönetimden-yönetişime geçişin en önemli göstergeleri arasında sayılmaktadır (Karasu, 2012: 80). Bilgi toplumunun en önemli yaşam alanı olan internetin gelişmesiyle elektronik iletişim ve ticaret artmıştır. Böylece geniş halk kitleleri tarafından elektronik sistemler yaygın kullanılmaya başlanmış, ucuz, hızlı ve kolay kullanım olanağı sunan internet ağları kamusal hizmetlerin hem sunumunda hem de kullanımında yaygın bir şekilde görülmeye başlanmıştır (Demirel, 2005: 120).

Yönetişimin diğer bir özelliği ise katılımcılığı teşvik etmesi ve demokratik yöntemleri benimsemiş olmasıdır. Demokratik siyasal sistemlere özgü tüm uygulamaların yönetim modeli kapsamında kamu yönetiminde ve hizmet sunumunda esas alınması önerilmektedir. Örneğin katılımcılık, şeffaflık hesap verebilirlik ve insan odaklı olmak gibi yönetim ilkeleri demokrasinin bir toplumda güçlenmesine neden olduğu gibi, kamusal alanlarda yönetişimin yaygınlaşmasına da neden olmaktadır (Akpınar, 2014).

Sonuç olarak yönetim internet teknolojileriyle desteklenen, STK'lara kamusal hizmet alanlarında daha fazla görev ve sorumluluk veren, demokratik ilkeleri benimseyen ve uygulayan, kamu hizmet sunumlarında YKİ uygulamalarını verimlilik artışı aracı olarak değerlendiren bir kamu yönetim modelidir (Sobacı, 2007: 224).

Sonuç olarak küreselleşen dünyada, yeni bilgi toplumunun taleplerine göre gelişen yeni kamu yönetimi uygulamaları kapsamında ortaya çıkan YKİ ve yönetim anlayışı giderek yaygınlaşmış, geliştirilen bu modeller, Türk kamu yönetiminde derin dönüşüm ve değişim arayışlarına neden olmuştur.

3. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Sosyal bilimler alanında yapılan pek çok bilimsel araştırmada çeşitli sosyal olgular ve olaylar yumağından çıkarımlar yapılarak belirli sonuçlara varılmak istenilmektedir. Bu nedenle özellikle kamu yönetimi, siyaset bilimi ve uluslararası ilişkiler gibi pek çok alanda yapılan araştırmalarda, nitel ve nicel yöntemler birlikte kullanılarak araştırma yapılabilir. Bu nedenle tez çalışmasında nitel ve nicel araştırma yöntemleri birlikte kullanılmıştır.

3.1. Anket Yöntemi

İlk olarak araştırmada 2013 yılı Aralık ayında Gençlik ve Spor Bakanlığında çalışan 100 bakanlık personelinin katılımıyla bir anket çalışması yapılmıştır. Ankete katılan 100 kamu görevlisi, GSB Ankara - Samsun yolu üzerinde kurulu bulunan merkez hizmet yerleşkesinde, gençlik

hizmetlerine yönelik kamu görev yapan toplam 180 bakanlık çalışanı arasından, kolaydan örneklem yoluyla rastgele seçilmiştir.

Üç bölümden oluşan bu anketin ilk bölümünde, bakanlık personelinin yaş, cinsiyet, medeni hali, kamuda ve bakanlıkta çalışma süreleri vb. gibi demografik değişkenlerini tespit etmeye yönelik, örneklem kitlesine 7 soru yöneltilmiştir. Anketin ikinci bölümünde, YKİ ve yönetim anlayışlarının, Türkiye’deki kamu yönetimine, kamu hizmetlerinin sunumuna yansımalarını değerlendirmek; üst ve alt düzey GSB çalışanlarının YKİ ve yönetim anlayışlarına dayalı kamu hizmeti uygulamaları hakkındaki görüşlerini ortaya koymak ve GSB’nin gençliğe ve spora yönelik geliştirdiği yeni proje ve uygulamaların verimliliğine ilişkin düzeylerini ortaya koymak amacıyla katılımcılara toplam 10 soru yöneltilmiştir.

Araştırma hipotezlerinin testine yönelik anketin son bölümünde katılımcılara dört alt ölçekte hazırlanan toplam 34 adet ifade yöneltilmiştir. Anketin bu son bölümünde yer alan ifadeler, geleneksel kamu yönetimi, geleneksel bürokrasi sistemi, YKİ ve Yönetişim değişkenlerini açıklayan 4 alt ölçekte hazırlanmıştır. Anket ölçeklerinin güvenilirlik ve geçerlilik analizleri yapıldıktan sonra anket tüm bakanlık çalışanlarına dağıtılmıştır.

3.2. Derinlemesine Mülakat Yöntemi

Araştırma kapsamında Gençlik ve Spor Bakanlığı’nda 2013-2014 yılları arasında, Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı ve Daire Başkanı düzeyinde fiilen görev yapan 6 kamu bürokratiyle “**derinlemesine mülakat**” tekniğiyle röportajlar yapılmıştır.

Yapılan bu mülakatlara katılanların öncelikle demografik analizleri yapılmış, bürokratların kişisel özellikleriyle haklarında kısaca bilgiler özetlenmiştir. Daha sonra ise mülakatların içeriği analize tabi tutulmadan önce 10 temel yönetim kavramından oluşan bir ölçek oluşturulmuştur.

Geliştirilen ölçek YKİ anlayışında yer alan 10 temel kavram şöyledir: **Kalite**, Performans, **Verimlilik**, Denetlenebilirlik, **Şeffaflık**, Eğitim, **Esneklik**, Uzmanlık, **Bilişim Teknolojileri** ve Demokrasi’dir. Araştırma kapsamında yapılan içerik analizinde ise, bu ölçekte yer alan YKİ temel kavramlarının, kendisiyle mülakat yapılan her bir katılımcının olumlu ya da olumsuz anlamda kaç defa kullanıldıkları sayılmıştır.

Eğer katılımcı bu kavramı Türk kamu yönetiminde veya GSB tarafından sürdürülen kamu hizmetlerinde etkin yer verildiğini belirtmişse “Olumlu” kutusuna bir çeltik atılmış; aksi durumda yani katılımcı söz konusu ölçekte yer alan kavramın etkisiz ve yetersiz olduğunu belirtmişse “Olumsuz” hanesine ekleme yapılmıştır.

4. ARAŞTIRMA BULGULARI

Araştırmanın bu bölümünde, hem yapılan anket uygulamasının verilerinin analizleriyle elde edilen bulguların, hem de derinlemesine mülakat yöntemiyle elde edilen bulgular aşağıdaki başlıklar altında gösterilmiştir.

4.1. Güvenilirlik Analizleri Bulguları ve Değerlendirilmesi

Bu araştırmanın teorik bölümü ile tutarlı olarak 4 temel başlıkta toplanan faktörlere ilişkin ifade gruplarını elde etmek ve ankette kullanılan ölçeklerin güvenilirliği test etmek için önce veri setindeki değişkenlere faktör analizi yapılmıştır.

Bunun için ilk olarak, Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) örneklem yeterlilik değeri hesaplanmıştır. Yapılan analiz sonucunda, anket ölçeğinde yer alan ifadelerin KMO örneklem yeterlilik değeri 0,873 olarak bulunmuş ve bunun önerilen 0.50’ den yüksek olduğu görülmüştür.

İkinci aşamada anket ölçeğinde yer alan ifadeler Varimax faktör analizine tabi tutulmuş, bu analiz sonuçları (faktör yükleri, toplam açıklanan varyans ve birliktelik katsayıları-communalities)

ankette yer 34 sorunun tamamının faktör yüklerinin 0.50'nin üzerinde ve çapraz yükleri (cross-loadings) 0.30'un altında olduğu görülmüştür. Böylece ankette yer alan her bir ifadenin araştırmada incelenen tüm kavramların kabul edilebilir psiko-metrik özelliklerine sahip olduğu anlaşılmıştır.

Son olarak korelasyon analizi yardımıyla anket ölçeğinin güvenilirliği test etmeye çalışılmış ve bu kapsamda anket sorularının Cronbach's alfa katsayısı değerlerine bakılmış, edilen bulgular aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Şekil 1. Korelasyon ve Güvenirlilik Analizi Bulguları

Faktörler	Ortalama	Std. Sapma	1	2	3	4
1. Gln. Kamu Yönetimi Yapısı	3,3363	0,917	1			
2. Gln.Kamu Bürokrasisi Sistemi	3,6211	0,835	.837**	1		
3. Yeni Kamu Yönetimi Yapısı	3,3769	0,923	.736**	.719**	1	
4. Yeni Kamu Hizmetlerinin Sunumu	3,413	0,796	.796**	.733**	.701**	1
Cronbach Alfa Güvenirlilik Katsayısı			0,97	0,93	0,97	0,95

Tabloda görüldüğü üzere, her bir faktöre ilişkin anket sorularının Cronbach alfa katsayısı değeri ($\alpha = 0,91 - 0,97$) arasında çıkmıştır. Bu sonuç her bir faktöre ilişkin soru gruplarının, yüksek güvenilirlikte olduğunu göstermektedir.

4.2. Demografik Analiz Bulguları ve Değerlendirilmesi

Katılımcıların anketin ilk bölümündeki demografik analiz sorularına verdikleri cevaplar analiz edilerek ulaşılan bulgular kişi sayısına ve yüzdelik oranına göre şöyledir:

1. Katılımcıların Yaşları: Bakanlık personelinin 34 yaşa ortalamasıyla “orta yaşlı” olarak nitelenen bir işgücünün varlığına işaret etmektedir.

2. Katılımcıların Cinsiyet Durumu: Katılımcılardan 63 tanesinin %63'lük bir oranla bayan olduğu görülmektedir.

3. Katılımcıların Medeni Durumu: Bakanlık personelinin 65 tanesinin bekâr, 33 tanesinin evli ve geriye kalan 2 personelin dul ya da boşanmış olduğu anlaşılmıştır.

4. Katılımcıların Eğitim Durumları: Bulgular bakanlık çalışanlarının eğitim düzeylerinin yüksek olduğunu göstermektedir.

5. Kamuda Çalışma Süreleri: Bakanlık personelinin yaklaşık %68'inin 3 yıldan uzun süreden beri kamuda görev yaptıkları anlaşılmaktadır.

6. Bakanlıkta Çalışma Süreleri: Bakanlık personelinin %41'i 13-24 ay arasında; %23 bakanlık kurulduğundan beri (2011 yılından itibaren) %36'sı ise 0-12 ay arasında kalan zaman diliminde GSB'de çalıştığı anlaşılmıştır.

7. Katılımcıların Yöneticilik Düzeyleri: Tabloda 11 tanesinin üst düzeyde yönetici oldukları; 49 tanesinin orta düzeyde ve 40 tanesinin ise yöneticilik düzeyinin olmadığı görülmektedir.

8. Katılımcıların Çalışma Pozisyonları: Tabloda verilen sonuçlara bakıldığında katılımcılardan, 11 tanesinin üst düzeyde yönetici oldukları; 49 tanesinin orta düzeyde ve 40 tanesinin ise yöneticilik düzeyinin olmadığı görülmektedir.

4.3. Aritmetik Analiz Bulguları ve Değerlendirilmesi

Bu kapsamda ilk olarak Türkiye'deki kamu yönetiminin mevcut durumunu anlamak ve değerlendirmek amacıyla, bakanlık çalışanlarına toplam 9 ifade yöneltilmiştir.

Söz konusu ifadeler, GSB çalışanlarının görüşlerinin aritmetik ortalamaları hesaplanarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Şekil 2. Türkiye’deki Kamu Yönetiminin Mevcut Durumu

No	Geleneksel Kamu Yönetimi	Ortalama	Ortalama
1	Devletçilik anlayışı yaygındır.	3,12	3,17=Kararsızım
2	Merkeziyetçi bürokratik yapı vardır.	3,52	
3	Hantal bir bürokratik yapı vardır.	3,51	
4	Kullanılabilir bilgi paylaşımı yoktur.	3,02	
5	İşlemler yazılı kurallara göre yürütülür.	3,64	
6	Bireysel olarak kamu görevlisine güvenilmez.	2,64	
7	Bilişim teknolojileri pek kullanılmaz.	2,16	
8	Genellikle kamu yararı gözetilir.	3,36	
9	Atanmış yöneticilere hesap verilir.	3,62	

Türkiye’deki kamu yönetiminin geleneksel kamu yönetiminin özellikleri konusunda GSB çalışanlarının “Kararsız” oldukları, bölümde yer alan sorulara katılımcıların verdikleri cevapların aritmetik ortalamasının 3,17’lik skora ulaşmasından anlaşılmaktadır. Ancak GSB çalışanlarının cevapları 3. şık olan “Katılıyorum” şikkına doğru yönelim göstermesi oldukça dikkat çekicidir.

Nitekim Türk kamu yönetiminin mevcut yapısında geleneksel kamu yönetimlerinin temel özelliği olan, merkeziyetçi ve hantal bürokratik yapının varlığı, kamu yönetim işlemlerinin yazılı kurallara göre yürütülmesi ve atanmış yöneticilere hesap verilmesi konularında katılımcıların fikir birliğine vardıkları görülmektedir. (2.ifade=3,52; 3.ifade= 3,51; 5.ifade=3,64 ve 9. İfade=3,62).

Buna karşılık GSB çalışanları Türk kamu yönetiminde ve kamu hizmetlerinin sunumunda “Bilişim teknolojileri pek kullanılmaz.” görüşüne katılmadıklarını ifade etmektedirler. Buna paralel olarak bakanlık çalışanları, “Kullanılabilir bilgi paylaşımı yoktur” (3,02 puanla), “Bireysel olarak kamu görevlisine güvenilmez” ifadesi karşısında (2,64 puanla) “Kararsız” kalmışlardır. Sonuç olarak, Türkiye’deki kamu yönetiminde ve kamu hizmetlerinin sunumunda henüz net bir şekilde geleneksel kamu yönetiminden vazgeçilemediğini, ancak YKY uygulamalarının yavaş yavaş gelişmeye başladığını söylemek mümkündür.

İkinci aşamada Türkiye’deki kamu bürokrasi sisteminin mevcut durumunu anlamak amacıyla, bakanlık çalışanlarına yöneltilen toplam 7 ifadeye ilişkin görüşlerin aritmetik ortalamaları aşağıdaki tabloda, çıkarılmıştır:

Şekil 3. Türkiye’deki Kamu Bürokrasisi Sisteminin Durumu

No	Geleneksel Kamu Bürokrasisi	Ortalama	Ortalama
1	Merkezi otoriteye bağlı ve hiyerarşik yapıdadır.	4,11	3,54=Katılıyorum
2	Gizlilik genel kural, açıklık ise istisnadır.	3,45	
3	Statükoculuk ve yasakçılık yaygındır.	3,32	
4	Gizlilik ve kapalılık yaygındır.	3,38	
5	Tutuculuk ve kuralcılık yaygındır.	3,52	
6	Kayırmacılık ve siyasallaşma yaygındır.	3,95	
7	Yolsuzluk ve rüşvet sorunları yaygındır.	3,06	

Tabloda görüldüğü üzere, bu bölümde yer alan 7 ifadeye yönelik GSB çalışanlarının ortak yanıtları, 3,54’lük skora ulaşarak “katılıyorum” şikkını işaret etmektedir. Bu sonuç doğrultusunda GSB çalışanlarına göre, Türkiye’deki mevcut kamu bürokrasisi sistemi hâlen geleneksel weberyan anlayışa dayanan, sanayi toplumlarına göre şekillenen ve refah devlet anlayışını benimseyen geleneksel kamu yönetimi anlayışına göre yönetilmektedir.

Bakanlık çalışanları Türkiye’deki kamu bürokrasisinde; “Gizlilik genel kural, açıklık ise istisnadır.”, “ Statükoculuk ve yasakçılık yaygındır” ve “Gizlilik ve kapalılık yaygındır” ifadeleri karşısında her ne kadar “kararsız kalsalar da, bu şıkkın skorlarına bakıldığında, 4. şık olan “Katılıyorum” şıkkına doğru eğilim gösterdikleri görülmektedir. Sonuç olarak, Türkiye’deki kamu bürokrasisinin hâlen 20. yüzyılın başında ortaya atılan weberyan anlayışla yönetildiğini ve geleneksel kamu bürokrasisi sistemlerine özgü temel sorunların hâlen yaşanmaya devam ettiğini söylemek mümkündür.

Aritmetik analizlerin üçüncü aşamasında yeni kamu yönetimi anlayışına göre gelişen YKİ uygulamalarının GSB’deki durumunu anlamak amacıyla, bakanlık çalışanlarına yöneltilen toplam 9 ifadeye ilişkin görüşlerinin aritmetik ortalamaları Aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Şekil 4. GSB’deki YKİ Uygulamalarının Durumu

No	GSB’deki YKİ Uygulamaları	Ortalama	Ortalama
1	Kuruluş amaçlarına uygun hizmet vardır.	3,67	3,08=Kararsızım
2	Uzman ve kalifiye insan gücü vardır.	3,02	
3	Etkili yönetim sistemleri vardır.	2,88	
4	Esnek işe alım ve mesai saatleri vardır.	2,82	
5	Hedefler sayısal/somut kriterlere göre belirlenir.	3,04	
6	Başarı sayısal/somut kriterlere göre değerlendirilir.	2,76	
7	Yöneticiler başarı/başarısızlıktan sorumludur.	2,97	
8	Müşteri ve insan odaklı anlayış vardır.	3,38	
9	Verimlilik, etkinlik ve performans ön plandadır.	3,18	

Tabloda gösterilen sonuçlara bakıldığında 9 ifadeyle ilgili GSB çalışanları net bir şekilde “kararsız” kalmışlardır (3,08). Bu sonuca göre GSB yönetiminde ve kamu hizmetlerinin sunumunda henüz YKİ uygulamalarının belirgin bir şekilde, herkes tarafından görülmediğini göstermektedir.

Nitekim ankete katılan bakanlık personelinin “GSB insan kaynakları yönetiminde personelin başarısı sayısal/somut kriterlere göre değerlendirilir”, “GSB’de yöneticilerin hepsi başarı ya da başarısızlıktan sorumlu tutulur”, “GSB’de etkili yönetim sistemleri vardır.” ve “GSB’de esnek işe alım ve mesai saatleri vardır.” ifadelerine katılmama yönünde kuvvetli eğilimi dikkat çekmektedir.

Ancak bölümün 1. ifadesinde bakanlıkta kuruluş amaçlarına uygun hizmet olup olmadığı GSB çalışanlarına sorulduğunda katılımcıların güçlü bir şekilde bu ifadeye katıldıkları görülmektedir (3,67). Oysa 2011 yılında kurulan GSB’de yeni kamu yönetiminin ve YKİ uygulamalarının sıklıkla görülmesi, tüm kamu hizmeti üretim süreçlerinde yaygın kullanımının olması beklenmektedir.

Sonuç olarak GSB bünyesinde sunulan kamu hizmetlerinde ve bakanlığın yönetim yapısında, YKİ uygulamalarına yer verilmeye başlanmıştır. Ancak son derece kısıtlı olan bu tür uygulamaların yaygınlaştırılması için uygun zemin olmasına rağmen, yeni kurulan bu kurumda henüz YKİ uygulamalarının yaygınlaştırılması konusunda belirgin bir gelişme sağlanamadığını söylemek mümkündür.

Aritmetik analizlerin dördüncü aşamasında GSB’deki yönetim uygulamalarının durumunu gösteren bulgulara bakılmıştır. Aşağıdaki tabloda, yeni kamu yönetimi anlayışının geldiği son noktayı temsil eden kamuda yönetim uygulamalarının GSB’deki durumunu anlamak amacıyla, bakanlık çalışanlarına yöneltilen toplam 9 ifadeye ilişkin görüşlerinin aritmetik ortalamaları gösterilmiştir:

Şekil 5. GSB’deki Yönetişim Uygulamalarının Durumu

No	GSB’deki Yönetişim Uygulamaları	Ortalama	Ortalama
1	Toplam kalite uygulamaları yaygındır.	3,07	2,92=Kararsızım
2	Meslek içi eğitime çok önem verilir.	2,39	
3	Kararlara katılım sağlanır.	2,43	
4	Vatandaş denetimine açıklık vardır.	2,42	
5	STK’ların katılımı sağlanır	3,27	

6	Başarıya göre ödül verilir.	2,03	
7	Bilişim ve iletişim teknolojisi yaygındır.	3,65	
8	Yüksek teknoloji kullanma kapasitesi vardır.	3,83	
9	İdari yapıda üniteler ve şebekeleşme vardır.	3,16	

GSB'deki yönetim uygulamalarının varlığı ve yaygınlığı konusunda, tıpkı YKİ uygulamalarında olduğu gibi bakanlık çalışanlarına göre belirsizlik bulunmaktadır. Öncelikle, YKİ uygulamalarının GSB'deki durumunu belirleyen bölümün aritmetik ortalaması 3,08'lik bir skorla "Kararsızım" olurken, genel aritmetik ortalamanın 2,92'lik bir skorla aynı şıkkı işaret etmesinin yorumunu yapmak mümkündür. Bu durum zayıf bir şekilde de olsa, GSB'de, YKİ uygulamalarına yönetim uygulamalarına göre daha fazla yer verildiğini göstermektedir.

Örneğin GSB çalışanları, bu bölümde yer alan "Bakanlıkta başarıya göre ödül verilir" (2,03), "Bakanlıkta kararlara katılım sağlanır" (2,43) ve "Bakanlıkta vatandaş denetimine açıklık vardır"(2,42) şeklindeki ifadelerle katılmadıklarını belirtmektedirler. Bu durum, yönetişimin önemli uygulama ve yaklaşımlarının henüz GSB'de yeni telaffuz edilmeye başladığını göstermektedir.

Sonuç olarak GSB personeline göre yönetim uygulamalarının henüz belirgin bir şekilde bakanlığın yönetiminde ve idaresinde sıklıkla görülmediğini söylemek mümkündür. Bunların nedenleri ciddi bir şekilde araştırılarak tespit edilmeli, özellikle günümüz toplumlarının en temel özelliği olan demokratik sistemlere uymayan, bilgi temelli olmayan ve yönetişime aykırı düşen uygulamalar bir an önce terk edilmelidir.

4.4.Regresyon Analizi Bulguları ve Değerlendirilmesi

Bu araştırma kapsamında geliştirilen hipotezleri test etmek için de regresyon analizi kullanılmış; bağımlı ve bağımsız değişkenler arasındaki ilişkileri anlatan bulgular tablolar halinde gösterilerek, araştırma hipotezlerine göre yorumlanmıştır.

Araştırmanın ilk üç hipotezi test etmek için çoklu regresyon analizi yapılmış, bu analiz sonucunda elde edilen bulgular aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Şekil 6 Regresyon Analizi Bulguları (H₁, H₂, ve H₃ Hipotezleri İçin)

	BAĞIMSIZ DEĞİŞKEN			
	Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı			
BAĞIMLI DEĞİŞKENLER	Standart Beta (β)	t değeri	p-değeri	VIF Değeri
YKİ Uygulamaları	0,23	3,02	0,004	1,772
Yönetişim Uygulamaları	-0,06	-1,11	0,380	0,782
Gln.Kamu Bürokrasisi Sistemi	0,33	4,10	0,000	3,022
	R ² = 0,47			
	F = 41,57			

İkinci aşamada ise araştırmanın 4. 5. ve 6. Hipotezlerini test etmek için çoklu regresyon analizi yapılmıştır. Bu analiz sonucunda elde edilen bulgular aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Şekil 7. Regresyon Analizi Bulguları (H₄, H₅, ve H₆ Hipotezleri İçin)

	BAĞIMSIZ DEĞİŞKEN			
	Geleneksel Kamu Bürokrasisi Sistemi			
BAĞIMLI DEĞİŞKENLER	Standart Beta (β)	t değeri	p-değeri	VIF Değeri
YKİ Uygulamaları	0,32	1,99	0,001	3,115

Yönetişim Uygulamaları	0,21	1,91	0,000	2,144
Geleneksel Kamu Yönetimi Sistemi	- 0,17	0,23	0,178	5,311
	$R^2 = 0,36$			
	$F = 31,02$			

Her iki tabloda gösterilen analiz bulgularına bakıldığında:

1. Kamu Yönetiminin GSB'deki YKİ Uygulamalarına Etkisi: Araştırma kapsamında geliştirilen H1, Türkiye'deki mevcut kamu yönetimi anlayışının, GSB'deki YKİ uygulamalarını olumsuz yönde etkilediği varsayımına dayanmaktadır. Elde edilen bulgular, Türkiye'deki mevcut kamu yönetimi anlayışının GSB'deki YKİ uygulamalarını olumsuz yönde etkilediğini varsayan hipotezi (H1) desteklemektedir ($p < 0.01$).

2. Kamu Yönetiminin GSB'deki Yönetişim Uygulamalarına Etkisi: Araştırma kapsamında geliştirilen H2, Türkiye'deki mevcut kamu yönetimi anlayışı GSB'deki yönetim uygulamalarını olumsuz yönde etkilediği varsayımına dayanmaktadır. Elde edilen bulguların, Türkiye'deki kamu yönetimi anlayışının GSB'deki yönetim uygulamalarını olumsuz yönde etkilediğini varsayan hipotezi (H2) desteklemediği görülmektedir ($p > 0.01$).

3. Kamu Yönetiminin Kamu Bürokrasisi Sistemine Etkisi: Araştırma kapsamında geliştirilen H3, Türkiye'deki mevcut kamu yönetimi anlayışının, Türkiye'de hâlen varlığını sürdüren geleneksel kamu bürokrasisi sistemine özgü uygulamaları olumlu yönde etkilediği varsayımına dayanmaktadır. Elde edilen bulgular Türkiye'deki mevcut kamu yönetimi anlayışının, Türkiye'de hâlen varlığını sürdüren geleneksel kamu bürokrasisi sistemine özgü uygulamaları olumlu yönde etkilediği varsayımını (H3) desteklemektedir.

4. Bürokratik Sistemin GSB'deki YKİ Uygulamalarına Etkisi: Araştırma kapsamında geliştirilen H4, Türkiye'deki geleneksel kamu bürokrasisi sisteminin, GSB'deki YKİ uygulamalarını olumsuz yönde etkilediği varsayımına dayanmaktadır. Elde edilen bulgular, Türkiye'deki geleneksel kamu bürokrasisi sisteminin GSB'deki YKİ uygulamalarını olumsuz yönde etkilediğini varsayan hipotezi (H4) desteklemektedir ($p < 0.01$).

5. Bürokratik Sistemin GSB'deki Yönetişim Uygulamalarına Etkisi : Araştırma kapsamında geliştirilen H5, Türkiye'deki geleneksel kamu bürokrasisi sisteminin, GSB'deki yönetim uygulamalarını olumsuz yönde etkilediği varsayımına dayanmaktadır. Elde edilen bulgular Türkiye'deki geleneksel kamu bürokrasisi sistemine özgü uygulamaların, GSB'deki yönetime özgü uygulamaları olumsuz yönde etkilediğini varsayan hipotezi (H5) desteklemektedir. ($p < 0.01$).

6. Bürokratik Sistemin Geleneksel Kamu Yönetimine Etkisi: Araştırma kapsamında geliştirilen H6, Türkiye'deki geleneksel kamu bürokrasisi sisteminin, Türkiye'de hâlen varlığını sürdüren geleneksel kamu yönetimi anlayışını olumlu yönde etkilediği varsayımına dayanmaktadır. Elde edilen bulgular, Türkiye'deki geleneksel kamu bürokrasisi sisteminin, Türkiye'de hâlen varlığını sürdüren geleneksel kamu yönetimi anlayışını olumlu yönde etkilediği varsayımına dayanan hipotezi desteklememektedir ($p > 0.01$).

Şekil 8. Araştırma Hipotezleri Test Sonuçları

Hipotez	Hipotez İçeriği	Sonuç
H_1	Türkiye'deki geleneksel kamu yönetimi anlayışı, GSB'deki YKİ uygulamalarını olumsuz yönde etkilemektedir.	Desteklendi
H_2	Türkiye'deki geleneksel kamu yönetimi anlayışı, GSB'deki yönetim uygulamalarını olumsuz yönde etkilemektedir.	Desteklenmedi
H_3	Türkiye'deki geleneksel kamu yönetimi anlayışı, ülkedeki mevcut kamu bürokrasisi sistemini olumlu yönde etkilemektedir.	Desteklendi
H_4	Türkiye'deki geleneksel kamu bürokrasisi sistemi, GSB'deki YKİ uygulamalarını olumsuz yönde etkilemektedir.	Desteklendi

H_5	<i>Türkiye’deki geleneksel kamu bürokrasisi sistemi, GSB’deki yönetim uygulamalarını olumsuz yönde etkilemektedir.</i>	<i>Desteklendi</i>
H_6	<i>Türkiye’deki geleneksel kamu bürokrasisi sistemi, ülkedeki mevcut kamu yönetimi anlayışına dayanan uygulamaları olumlu yönde etkilemektedir.</i>	<i>Desteklenmedi</i>

4.5. İçerik Analizi Bulguları ve Değerlendirilmesi

Gençlik ve Spor Bakanlığında üst düzeyde çalışan kamu yöneticileriyle derinlemesine mülakat yapılarak elde edilen bulgular içerik analizine tabi tutulmuştur. Böylece, röportajda geçen anlatımlarda, YKİ ve yönetim modellerini tanımlayan kilit kavramların her birisi için olumlu ve olumsuz kullanım şekline göre sayımı yapılarak aşağıdaki tablo oluşturulmuştur:

Şekil 9. Derinlemesine Mülakat Verilerine İlişkin İçerik Analizi Bulguları

Katılımcılar:	1(A)		2(B)		3(C)		4(D)		5(E)		6(F)		Toplam	
	Olumlu	Olumsuz	Olumlu	Olumsuz	Olumlu	Olumsuz	Olumlu	Olumsuz	Olumlu	Olumsuz	Olumlu	Olumsuz	Olumlu	Olumsuz
Kalite	1	-	-	-	2	-	1	-	-	1	-	-	4	1
Performans	4	-	-	2	-	2	1	4	-	-	1	-	6	8
Verimlilik	8	2	-	8	2	2	1	-	5	-	1	-	17	12
Denetlenebilirlik	3	-	-	-	4	-	1	-	-	1	7	2	15	3
Şeffaflık	-	-	-	1	-	-	5	3	-	-	7	2	12	6
Eğitim	5	-	3	1	-	-	2	-	-	-	-	-	10	1
Esneklik	-	-	1	-	-	-	1	1	-	-	-	2	2	3
Uzmanlık	4	-	9	-	-	-	-	1	-	-	11	2	24	3
Demokrasi	-	-	6	-	-	-	2	2	1	-	5	-	14	2
Bilişim	5	1	8	1	16	2	1	1	2	-	-	-	32	5
TOPLAM	30	3	27	13	24	6	15	12	8	2	32	8	136	44

Tabloda üst satırında numaraları 1’den 6’ya kadar sıralanan ve Gençlik ve Spor Bakanlığında 2013-2014 yılları arasında görev yaparken kendisiyle derinlemesine mülakat yapılan üst düzey yöneticilerin mesleki unvanları şöyledir: **1.(A):** GSB’de Strateji Daire Başkanı, (2011-2014). **2.(B) :** GSB’de Proje ve Koordinasyon Genel Müdür Yrd., (2011-2014). **3.(C) :** GSB’de Eğitim, Kültür ve Araştırma Genel Müdür Yrd., (2011-2014). **4.(D):** GSB’de Daire Başkanı, (2011-2014). **5.(E):** GSB’de Proje ve Koordinasyon Genel Müdürü, (2011-2014). **6.(F):** GSB’de Gençlik Hizmetleri Genel Müdürü, (2011-2014).

Tabloda görüldüğü üzere GSB yöneticileri, YKİ ve yönetimi tanımlayan tüm kavramları konuşmalarında 136 defa olumlu yönde, 44 defa ise olumsuz yönde kullanmışlardır. Bu bulgu, YKİ ve yönetimi tanımlayan uygulamalarının yansımalarının, gerek Türkiye genelinde gerekse GSB’DE çoğunlukla görülmekle birlikte (136 olumlu görüş); hâlen ciddi düzeyde sorunlar bulunduğunu göstermektedir (44 olumsuz görüş).

Tablodaki bulgulara göre yöneticilik düzeyleri daha yüksek konumda olan yöneticilerin YKİ ve yönetimi tanımlayan uygulamalara GSB’de çok yoğun bir şekilde yer verildiğini ifade ederken; onlara göre daha alt düzeyde yöneticiler olan Daire Başkanlarının bu alanda olumsuzluklara daha fazla işaret ettikleri görülmektedir.

YKİ ve yönetim uygulamalarıyla ilgili görüşleri alınan tüm katılımcılar, ilk sırada 32 defa “bilişim” kavramından olumlu yönde bahsetmiştir. Onu ikinci sırada 24 defa hakkında olumlu yönde görüş bildiren “uzmanlık” kavramı takip etmiş olup, üçüncü sırada ise 17 defa “verimlilik” kavramı gelmektedir.

Buna karşılık, tabloda yer alan bulgulara göre, YKİ ve yönetim uygulamalarını tanımlayan kavramlar ve konularla ilgili olumsuz yönde (bu uygulamaların eksik olduğu, nadir görüldüğü vb.) konuşulan üç kavram ise sırasıyla şöyledir: Verimlilik (12), Performans (8) ve Şeffaflık (6). Kendisiyle röportaj yapılan tüm yöneticiler sadece dört defa kalite konusunda olumlu yönde izlenim

ve değerlendirmelerde bulunurken, 1 defa da kalite konusunda eksikliklerinin olduğunu ifade etmişlerdir.

SONUÇ ve ÖNERİLER

Araştırmanın üçüncü bölümünde her iki araştırma yöntemiyle toplanan veriler analiz edilmiş, elde edilen bulgular kısaca yorumlanarak belirlenen başlıklar altında anlatılmıştır. Bu bölümde ise araştırma bulguları tartışılarak ilk önce elde edilen sonuçlar anlatılacaktır.

Daha sonra ulaşılan bu sonuçlara göre hem Türkiye’deki kamu yönetimi ve bürokrasisi açısından hem de GSB’deki YKİ ve yönetim uygulamaları açısından faydalı olacağı düşünölen önerilerle, gelecekteki araştırmalara katkı sunabilecek bazı öneriler geliştirilecektir.

Böylece, YKİ ve yönetim anlayışlarının, Türkiye’deki kamu yönetimine ve kamu hizmetlerinin sunumuna yansımaları değerlendirilerek, hem GSB alışanlarının YKİ ve yönetim anlayışlarına dayalı kamu hizmeti uygulamaları hakkındaki görüşleri ortaya koyulacak, hem de GSB’nin AB’ye uyum amacıyla gençliğe ve spora yönelik geliştirdiği yeni proje ve uygulamaların verimliliğine ilişkin düzeyleri tartışılmış olunacaktır.

Türk Kamu Yönetiminde ve Bürokrasisinde Yaşanan Değişim ve Gelişmeler

Öncelikle araştırma sonucunda, 21.yüzyıl Türkiye’sinde kamu kurumlarının yönetiminde ve kamu hizmetlerinin sunumunda, 1980’li yıllar öncesine göre önemli farklılıklar bulunduğu ve bu alanda önemli gelişmeler kaydedildiği anlaşılmıştır.

Bu farklılıkların ve gelişmelerin en başında ise kamu çalışanlarının eğitim düzeylerinin yükselmesi gelmektedir. Özellikle GSB alışanlarının %47’sinin üniversite mezunu, %40’ının ise yüksek lisans veya doktora yaptıkları göz önünde tutulursa personelin %87’sinin Türkiye şartlarında iyi bir eğitim aldıklarını söylemek mümkündür.

Araştırma sonucunda görölmüştür ki, “Vatandaşları müşteri olarak görme”, “Devleti bir işletme gibi kârlılık ve verimlilik esaslarına göre yönetme” ve “Karar alma süreçlerinde şeffaf olmaya özen gösterilmesi” konularında ölkede ciddi sıkıntılar bulunmaktadır.

Araştırma sonucunda, 21. yüzyıl Türkiye’inde hâlen 1980 öncesinde olduğu gibi kamu idaresinin karar alma süreçlerinde şeffaflık ve açıklık ilkesine riayet edilmediği, YKİ modelinin olmazsa olmazı olan kamu hizmetlerinde liyakat, esnek çalışma sistemleri, kalite, nitelikli personel istihdamı, uzmanlık vs. konularında çok ciddi düzeylerde sıkıntılar bulunduğu görölmüştür.

Araştırma sonucunda, özellikle Türkiye’de kamu hizmet üretim sürecinde, bürokraside, idari yapılanmada ve bunun gibi alanlarda yaşanan değişimlerin küreselleşme, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin, AB’ye uyum çalışmalarından, ölkede yaygınlaşan STK’ların artan fonksiyonlarından, toplumdaki demokratik eğilimlerin yaygınlaşmasından ve kamuda özelleştirme uygulamalarından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Ayrıca 1980 sonrasında Türk kamu yönetiminde yaşanan değişimlerin en önemli kaynağı olarak görölen AB’ye üyelik sürecinde, ölkede kamu hizmetlerinde bir standartlaşmaya gidildiği, farklı kamu kurumlarının farklı mevzuat ve uygulamalarının hızla AB standartlarına dönüşmeye başladığı görölmüştür.

Özellikle son dönemde tüm kamu kurumlarında stratejik amaç, misyon, vizyon, politika çalışmalarının bu kapsamda yaygınlaşması, kamu hizmeti sunan tüm kuruluşlar arasında koordinasyon sağlanması beraberinde, ölkedeki kamu hizmetlerinin sunumunda ve kamunun yönetilmesinde koordineli çalışmayı ve verimlilik artışı getirdiği anlaşılmıştır.

YKİ Ve Yönetişime Dayalı Uygulamaların GSB’ye Yansımaları

Araştırma sonucunda YKİ ve yönetişimi tanımlayan uygulamalara GSB’de sıklıkla rastlanmakla birlikte, bu konuda hâlen ciddi düzeyde sorunlar bulunduğu, bu sorunların başında ise kalite, denetlenebilirlik, hesap verebilirlik, şeffaflık, esneklik, katılımcılık, bireysel performansın

ölçülmesi ve katılımcılık gibi konuların geldiği görülmüştür. Özellikle kalite, vatandaş odaklı olma, kamu çalışanlarının performansını somut kriterlere göre değerlendirme ve ölçümleme gibi konularda GSB’de önemli düzeyde eksikliklerin olduğu anlaşılmıştır.

Öte yandan GSB’de YKİ anlayışının olumlu yönde yansımalarının en belirgin şekilde, bilişim teknolojilerinin kullanımında, kamu hizmetlerinde uzman kadrolar çalıştırılmasında ve bakanlığın kurumsal düzeyde verimlilik arayışlarında başvuru stratejik yönetim uygulamaları gibi alanlarda olduğu araştırma sonucunda görülmüştür.

GSB’de kamu hizmetlerinin sunumunda sorunlar olup olmadığını anlamak, yeni ürün ve teknolojilerle kamu hizmetlerini geliştirmek ve vatandaşların önerileri almak için geri bildirimlerin genellikle dilekçe, telefon ya da internet vasıtasıyla gelen şikâyetlerle ve teftiş raporları sonucunda alındığı, bu nedenle GSB’de YKİ ve Yönetişim anlayışlarına uygun bir geribildirim sisteminin sıklıkla kullanılmadığını ifade etmek mümkündür.

Araştırma sonucunda, bakanlık personelinin kamu hizmetlerinin sunum ve yönetimine ilişkin stratejik kararların alınma süreçlerine pek katılmadığı, bakanlığın başarısı içinse yeterli sayıda, kalifiye ve uzman insan kaynağına ihtiyaç duyulmasının yanı sıra bakanlıkta acilen örgüt içi karar alma süreçlerinde katılımcı ve şeffaf uygulamalara yer verilmesi gerektiği tespit edilmiştir.

GSB yönetiminde ve kamu hizmetlerinin sunumunda görev yapan kamu personelinin yönetiminde personelin başarısının somut kriterlere göre değerlendirilmediği, yöneticilerin hepsinin başarı ya da başarısızlıktan birlikte sorumlu tutulmadığı ve GSB’de esnek işe alım ya da esnek mesai saatleri uygulamalarının henüz olmadığı araştırma sonucunda tespit edilmiştir.

Araştırma sonucunda GSB’de stratejik yönetime geçilmiş olmasının bakanlık çalışanları üzerinde önemli bir YKİ ve yönetim gelişmesi olarak görüldüğü, ancak söz konusu yönetim anlayışının ortaya koyduğu stratejik hedeflerin ve amaçların çok gerçekçi olmadığı anlaşılmıştır. Özellikle elektronik sistemlerle desteklenen, tüm yöneticiler tarafından takip edilen stratejik yönetim uygulamalarının kâğıt üzerinde kaldığı ve bakanlıkta yeni kamu anlayışlarına uygun bir değişime neden olmadığı araştırma sonucunda görülmüştür.

Araştırma sonucunda GSB’nin kurumsal performansını ölçmeye ve GSB için kamu bütçesinden ayrılan kaynakların kullanımının ekonomik açıdan verimli olup olmadığını değerlendirmeye yönelik KPSS ve Stratejik yönetim sistemleri olmasına karşılık, bakanlık personelinin bireysel performansını ölçmeye yönelik herhangi bir ölçüm aracının ve değerlendirme sisteminin olmadığı tespit edilmiştir.

Araştırma sonucunda GSB’de gençlerin kendi projelerini bizzat kendilerinin yapmalarına yönelik adımlar atıldığı, bu kapsamda sivil uzmanlardan oluşan heyet ve komisyonlar aracılığıyla tarafsız olarak gençlerin doğrudan bakanlığa sunduğu projelerin incelenerek hayata geçirilmesinin yolunun açık olduğu anlaşılmaktadır.

GSB’de YKİ ve Yönetişimin Gelişimine Yönelik Öneriler

Araştırma kapsamında elde edilen bulgu ve sonuçlara göre, GSB yönetiminde ve kamu hizmetleri sunum süreçlerinde YKİ ve yönetim uygulamalarını yaygınlaştırmak için önerilen stratejiler aşağıda maddeler halinde sıralanmıştır:

1. GSB insan kaynakları yönetiminde özellikle çalışanların performansa dayalı olarak konumlandırılmasında ve liyakate uygun yükselme veya hukuka uygun olarak memuriyetten düşürme uygulamalarına sıklıkla yer verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.
2. Araştırma sonucunda görülmüştür ki, GSB’de YKİ uygulamalarının hayata geçirilmesi aşamasında, çalışanların sürekli mevzuat engeliyle karşılaştığı, bunların başında STK’larla ortak projeler yürütülmesi, kamu hizmetlerinde sivilleşme yönünde adımlar atılması, performansa dayalı terfi ve ücretlendirme sistemlerinin geliştirilmesi gelmektedir. Özellikle bu alanlarda her bürokrat tarafından ısrarla yasama ve yürütme üzerinden yeni mevzuat düzenlemelerinin talep edilmesinin gerekli olduğunu söylemek mümkündür.

3. Araştırma sonucunda, GSB çalışanlarının sayıca yetersiz ve işin gereğine uymayan nitelikte olmasının YKİ ve Yönetişim anlayışlarının bakanlığın yönetiminde ve kamu hizmetlerinin uygulanmasında en önemli engeli teşkil ettiği anlaşılmıştır. Bu yüzden bakanlık üst düzey yöneticileri, sürdürülen işlerin nitelik ve vasıflarına uygun, alanında uzmanlaşmış, bilgi teknolojilerini çok iyi kullanabilen vasıfta olması; buna karşılık yandaş ve ideolojik kapalılık içinde olmayan genç çalışanlarının sayısını artırılması gerektiği değerlendirilmektedir.
4. GSB’de layıkıyla işini yapan personelin, iş dışında kalan, kamu yararı olmayan ve subjektif değerlendirmelere dayanan uygulamalarla işten el çektirilmesine son verilmesi gerektiğini ifade etmek mümkündür.
5. GSB’de çalışanların yetenek ve becerilerine göre yeniden değerlendirilmesi yapılarak en azından mevcut görev ve sorumlulukların kamuoyuna açık ve çalışanların her düzeyinde katılımı sağlanarak yeniden gözden geçirilmesi gerektiği söylenebilir.
6. GSB hizmet sunumlarında kalite, vatandaş odaklı olma, kamu çalışanlarının performansını somut kriterlere göre değerlendirme ve ölçümleme gibi konularda önemli eksiklikler bulunmasından dolayı bu konuda tarafsız STK’lara ve AB denetim komisyonlarına inceleme ve araştırma yapma imkânı tanınması; bu incelemeler sonucunda oluşan raporlar doğrultusunda faaliyetlerin yeniden planlanması önerilmektedir.
7. GSB’de kamu hizmetlerinin sunumunda sorunlar olup olmadığını anlamak, yeni ürün ve teknolojilerle kamu hizmetlerini geliştirmek ve vatandaşların önerilerini almak için geri bildirimlerin YKİ ve Yönetişim anlayışlarına uygun şekilde “vatandaş memnuniyeti araştırmaları” ve “STK İnceleme Raporları” yöntemiyle yapılması önerilmektedir.
8. Araştırma sonucunda, bakanlık personelinin kamu hizmetlerinin sunum ve yönetimine ilişkin stratejik kararların alınma süreçlerine daha fazla katılımlarının sağlanması gerektiği anlaşılmıştır. Bu kapsamda sadece alt düzeyde yapılan işlerin planlandığı ya da değerlendirildiği toplantılara değil, bakanla birlikte yapılan genel müdür, müsteşar toplantılarına dâhil alt düzeyde yöneticilerin ve çalışanların katılımının sağlanması önerilmektedir.
9. GSB yönetiminde ve kamu hizmetlerinin sunumunda görev yapan kamu personelinin yönetiminde personelin başarısının somut kriterlere göre değerlendirilmesi için en az kurumsal verimlilik ölçümlerinde uygulanan elektronik ölçüme dayalı sistemler kadar teknoloji desteği sağlanması ve bu konuda siyasi iradenin değil doğrudan vatandaşların ve hizmet alanların karar vermesine dayanan performans değerlendirme ve ölçme sistemlerinin geliştirilmesi önerilmektedir.
10. GSB’de ihtiyaç duyulan bilişim ve iletişim araçları bulunmakla beraber, çalışanların henüz bunları verimli bir şekilde kullanabilecek, yeterli donanım ve beceriye sahip olmadıkları görülmüştür. Bu yüzden, GSB’de kurulu bulunan bu teknolojileri kullanabilecek, ufak tefek arıza ve sorunları çözebilecek ve dünyada sürekli gelişen bu teknolojilerde geline son noktaları takip edebilecek içerikte meslek içi eğitim ve kurların tüm personele verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Gelecekteki Araştırmalara Yönelik Öneriler

Gelecekte yapılması planlanan GSB ölçeğindeki araştırmalarda, alt düzeyde çalışan ve yöneticilerle derinlemesine mülakat yapılması, özellikle bakanlıktan hizmet alan vatandaşlarla, proje ortağı olan STK’ların katılımıyla anketler yapılması önerilmektedir.

Bu tür araştırmaları yapanlar kamuda görevli oldukları takdirde istatistikleri okurken bile eleştirel bakış açısından çekinmekte ve doğru sonuçlara ulaşsa bile bu konuda literatüre uygun değerlendirmeler yapamamaktadır. Bu da bilimsel etiğe ve usule aykırı düşmektedir. Bu yüzden alanda yapılan araştırmalar da eleştirel boyutta da olsa elde edilen bulguların en azından yorumsuz bir şekilde yer verilmesine özen gösterilmesi gerekmektedir.

Son olarak belirtilmelidir ki, GSB 2011 yılında bakanlık kimliği kazanmış, ülkemizin gençliğine AB standartlarında hizmet sunmaya çalışan, oldukça genç ve dinamik bir yapısı olan kamu kurumlarının başında gelmektedir.

AB standartlarında hizmet vermesi gereken bir bakanlığın başta yönetim ve YKİ olmak üzere yeni kamu yönetimi anlayışının tüm gereklerine uygun bir şekilde yönetilmesi ve kamu hizmetleri üretmesi tüm ülke insanının en temel beklentisidir. GSB'nin her düzeyde çalışanı bu bilinç çerçevesinde hareket etmeyi en temel varlık sebebi olarak görmeli ve kamu vazifesini en az kendi özel işleri kadar hassasiyet ve özenle takip etmelidir...

KAYNAKÇA

ACI, Esra Yüksel, (2011). "Neo-liberal Yaklaşım ve Yönetişim Kavramı", *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt:20, Sayı:1, s.201-209.

AKPINAR, Mahmut, (2014). "Hesap verebilir, şeffaf yönetim beklentisinden dayak atan yönetime!", (çevrimiçi), <http://www.mahmutakpinar.com/hesap-verebilir-seffaf-yonetim-beklentisinden-dayak-atan-yonetime.html>, Erişim: 11.05.2014).

AKPINAR, Mahmut ve YEŞİLBAŞ, Mehmet, (2011). "Sosyal Risk İlkesi Bağlamında Devletin Objektif Sorumluluğu Ve 5233 Sayılı Yasanın Pratiği" *E-akademi, Aylık İnternet Dergisi*, Sayı: 115, Cilt: Eylül 2011, s.1-29.

AKTEL, Mehmet, (2003). *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Asil Yay.Dağ., Ankara.

AKYEL, Recai, KÖSE, Hacı Ömer, (2010). "Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği", *Türk İdare Dergisi*, Mart-2010, Sayı: 466, s.10-13.

AYDIN, Hasan (2006). "Eleştirel Aklın Işığında Post-modernizm, Temel Dayanakları ve Eğitim Felsefesi", *Eğitimde Politika Analizleri ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, s.1-15.

AYDINLI, Halil İbrahim, (2004). "Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Süreci (Post-Fordizm) ve Sanayi Ötesi Yaklaşımlar", *C.Ü. Kamu-İş Dergisi*, Cilt:7, Sayı:4, 10-21.

BALCI, Asım, (2005). "Kamu Örgütlerinde Toplam Kalite Yönetimi Uygulanması: Olumlu Perspektifler ve Olası Zorluklar", *Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Sayı:2 Cilt:5, s.188-199.

BIÇKI, Doğan, SOBACI, M.Zahid (2011). "Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak", *COMÜ Biga İBBF Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt:9, Sayı:2, s.2014-224.

COŞKUN, Selim, KAYAR, Nihat, (2012). "Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi: Kamuda Uygulamalar ve Türk Kamu Yönetimi İçin Öneriler", *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt:7, Sayı:2, s.69-95.

DAĞDELEN, İlhan. (2005). "Post-Fordizm", *Mevzuat Dergisi*, Sayı:90, s.89-94.

DEMİREL, Demokaan, (2005). "Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 60, , ss. 89 -111.

ERBAŞ, Hayriye, TURAN, Feryal, (2003). "2001 Ekonomik Krizinin Tüketim, Eğitim ve Sağlık Alanlarında Ücretli ve Esnaf Kesime Yansımaları", *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, s.45-49.

ERYILMAZ, Bilal (2012). *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 5.Baskı.

GIDDENS, Anthony. (1990). *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Publishing Inc.

GIDDENS, Anthony, (2000). *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*, Cambridge, Polity Publishing Inc.

GÖKÜŞ, Mehmet, (2010). “Küreselleşme Sürecinin Kamu Hizmetine Yansıması”, *S.Ü. İ.İ.B.F. Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt:14, Sayı:20, s.194-201.

GÜNEY, Atilla, (2010). “Postmodern İdeoloji, Siyasetten Arındırma Süreci ve Türkiye’de Siyaset”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt:61, Sayı:1, s.174-180.

GÜZELSARI, Selime, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ve Yönetişim Yaklaşımları”, *A.Ü.SBF-GETA Tartışma Metinleri*, No.66, s.17-32.

KARAÇOR, Süleyman, OLTULU, Arif (2011). “Demokrasi ve Yönetişim Boyutu ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, *S.Ü. İ.İ.B.F. Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt:16, Yıl:11 Sayı:22, s.405-412.

KARASU, Koray, (2012). “Kamu Özel Ortaklığı: Sözleşme Sisteminin Genelleşmesi”, Barış Övgün (Ed), *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform Kitabı, AÜSBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM)*, Ankara, Yayın No:5, s.79-86.

KARYELİOĞLU, Selim, (2012). “Ulus Devlet ve Milliyetçiliğin Tarihsel Dayanakları Ve Küreselleşmenin Ulus Devlet Ve Milliyetçilik Üzerindeki Etkileri”, *ETHOS: Felsefe ve Toplumsal Bilimlerde Diyaloglar*, Cilt:5, Sayı:1, s.140-149.

KÖSE, Hacı Ömer, (2004). “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, *Sayıştay Dergisi*, Cilt: 49, Sayı:3, s. 19-28.

KÖSECİK, Muhammet (2002). “AB’nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler”, *AB Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, (Ed.) Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür, Alfa Basım Yayın, İstanbul.

KÖSECİK, Muhammet, (2010). “Türk Yerel Yönetim Sistemi Açısından Avrupalılaşma ve Çok Düzlemli Yönetişim”, *Yönetişim Kuram Boyutlar Uygulama*, (Ed.) M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, ve Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitabevi, Konya, ss.167-168.

KÖSECİK, Muhammet ve ÖZGÜR, Hüseyin, (2005). “Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform*, H. Özgür ve M. Kösecik (ed.), Nobel Yayın, Ankara, s.1-17.

ÖZÇAKAR, Necdet, (2010). “Bir Kamu Kuruluşundaki Toplam Kalite Yönetimi Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt:39, Sayı:1, s.107-126.

ÖZEL, Mehmet, (2010). “Kamu Yönetiminde Kriz Ve Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt:3, Sayı:1, s.1-18.

ÖZER, M. Akif, (2005). *Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi*, Platin Yayınevi, Ankara.

PARLAK, Bekir, (2003). “Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus Devlet ve Kamu Yönetimi”, *İçinde Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Nobel Yay., Ankara,

PARLAK, Bekir, SOBACI, Zahid, (2012). *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi, Teori ve Pratik*, Bursa, MKM Yayınları, 4. Baskı.

- ROBERTSON, Roland, (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Sage Publications, London.
- SARAN, Ulvi, (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*, Atlas Yayınları, Ankara.
- SARIBAY, A. Yaşar ve KEYMAN. E. Fuat, (2008). *Global -Yerel Eksende Türkiye, Siyaset ve Toplumsal Yaşam*, Alfa Yayıncılık, İstanbul.
- SCHOLTE, Jan Aart, (2000). *Globalization, A Critical Introduction*, Palgrave Pub., London.
- SOBACI, Mehmet Zahid, (2007). “Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt:5, Sayı: 1, s.214-221.
- ŞENER, Hasan Engin, (2007). *Kamu Yönetiminde Post-modernizm, Kamu Yönetimi Disiplininde Yöntem ve Sorunlar*, Nobel Yayınevi, Ankara.
- TAYMAZ, Erol, (1993). “Kriz ve Teknoloji”, *Toplum ve Bilim Dergisi*, Bahar, Sayı:56, No:61, s.1-41.
- UĞUR, Aydın, (2003). “İletişim, İşletmecilik ve Örgüt Sosyolojisinin İlk Randevusu: Ağ Tarzı Örgüt Modeli”, *Toplum ve Bilim Dergisi*, No:56, s.148-166.
- WATERS, Malcolm, (1995). *Globalization*, Routledge Pub., London.
- YILDIRIM, Murat, (2009). “Modernizm, Post-modernizm ve Kamu Yönetimi”, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, Cilt:6 Sayı:2, s. 380-381.
- YILMAZ, Levent, (1993). Fordist Moderniteden Esnek Post-moderniteye mi?, *Toplum ve Bilim Dergisi*, Bahar Sayı No:56-61, s.191-92.
- PARLAK, Zeki, (2003). “Yeniden Yapılanma ve Post-Fordist Paradigmalar”, *Marmara Üniversitesi Bilgi Dergisi*, Sayı:1, s.1-15.
- ZENGİN, Ozan, (2009). “Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar”, Barış Övgün (Ed), *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform Kitabı*, AÜSBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayın No:5, Ankara.

KÜRESELLEŞME VE DEĞİŞEN ANLAYIŞ: YÖNETİMDEN YÖNETİŞİME

GLOBALIZATION AND CHANGING UNDERSTANDING: FROM GOVERNMENT TO GOVERNANCE

Rıfat Karakoç
Öğretim Görevlisi, Gazi Üniversitesi

ÖZET

21. yüzyılın, bilim ve teknolojiadaki baş döndürücü gelişmeleri ve bunun sonucunda bilişim ve iletişim teknolojilerinde kaydedilen ilerlemeler bütün ülkeleri birbirine yaklaştırmakta ve başta mal ve finans piyasaları olmak üzere toplumsal ve siyasal yapılanmalarda büyük bir değişimi beraberinde getirmektedir. Başka bir ifadeyle, bu gelişmeler dünyada ekonomik, teknolojik, siyasi ve kültürel alanlarda yeni bir oluşumu zorunlu kılmaktadır. Küreselleşme olarak adlandırılan bu dönüşüm süreci, özellikle dünya ekonomisi üzerinde önemli değişikliklere neden olmaktadır. Bilim ve teknolojiye alınan mesafeler, Batı Avrupa ülkelerinin birlik oluşturma süreci, Sovyet bloğunun dağılması, ABD'nin tek süper güç olarak dünyanın ekonomik, siyasi ve sosyo-kültürel yapısında belirleyici görevler üstlenmesi gibi başlıca nedenler küreselleşme sürecini tüm boyutlarıyla hayatımızın bir parçası haline getirmiştir.

Günümüz temel olgularından biri olan küreselleşme, ekonomiden siyasete, gündelik yaşamdan toplumsal yapıya kadar birçok alandaki değişim sürecinde etkili olan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Hiç şüphesiz bu değişim yönetim yapılarında da radikal bir biçimde etkili olmaktadır.

İşte, bir olgu ve süreç olarak küreselleşmenin en çok ilişkilendirildiği kavramlardan birisi, belki de en önemlisi “yönetim”dir. Yönetim ile küreselleşme arasında sıkı bir ilişki vardır. Bu ilişki yönetim üzerinde çok önemli ve geri dönülmez etkilere yol açmakta ve yönetimin yapısal ve işlevsel görünümünde ciddi düzeyde değişimlere neden olmaktadır.

Bu çalışmada genel olarak küreselleşme olgusu ve küreselleşmenin yönetim anlayışında meydana getirdiği değişim ve “yönetişim” kavramı, yönetişimin boyutları ve temel unsurları üzerinde durulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, Yönetim, Yönetişim.

ABSTRACT

The fast-moving developments in technology and science in 21. Century and as a result of the progress achieved in information and communication technology brings closer to one another and to all countries, brings a big change particularly commodity and financial markets, including social and political embodiments. In other words, these developments require a new formation in economical, technological, political and cultural areas in the world. This conversion process called as globalization, has led to significant changes especially on the world economy. Main reasons like the progressions in science and technology, the process of creation of the unity, the disintegration of Soviet Bloc, -as the sole superpower- USA, to undertake determining tasks in economical, political and socio-cultural structure of the world make the process of globalization as our part of life with all dimensions.

One of the main events of present day, globalization emerges as a concept effective in progress of change in many fields like from economical to political, from daily life to social structure. No doubt this change is effective radically in management structure too. Here, one of the concepts which is deal with globalization as an event and process, maybe the most important one is “management”.

There is a tight relationship between management and globalization. This relationship causes very important and irreversible effects on the management and leads changes in the view of structural and functional appearance of management severely.

This study will be focused on globalization event and changes that globalization brings in management concept and “governance” concept, dimensions and basic facts of governance.

Keywords: Globalization, Government, Governance.

GİRİŞ

“- Küreselleşme nedir?

- Prenses Diana'nın ölüm hikâyesini oku, anlarsın!

- Nasıl yani?

- Bir İNGİLİZ prensesi MISIR'lı erkek arkadaşıyla, bir FRANSIZ tüneline, İSKOÇ viskisiyle sarhoş olmuş bir BELÇİKA'nın kullandığı, ALMAN yapımı ama motoru HOLLANDA mamulü bir araba ile kaza yaptı. O sırada JAPON motosikleti kullanan İTALYAN paparazziler tarafından takip ediliyorlardı. Kazazedeler AMERİKALI bir doktor tarafından BREZİLYA yapımı ilaçlarla tedavi edilmeye çalışıldılar.

Bu mesaj size bir TÜRK tarafından AMERİKA'lı girişimci Bill Gates'in firması Microsoft ve –sahibi belli olmayan- internet teknolojisi ile gönderildi ve siz de muhtemelen bunu, bir SİNGAPUR tesisinde BANGLADEŞ'li işçilerin yaptığı TAYVAN malı çiplerin ve KORE malı monitörlerin kullanıldığı bir PC'den okuyorsunuz. Bilgisayarınız büyük olasılıkla HİNT'lilerin kullandığı kamyonlarla taşındı, ENDONEZYA'lılar tarafından gemiye yüklendi, gemi SİCİLYA'lı liman personeli tarafından boşaltıldı, MEKSİKA'lı kaçak işçiler tarafından depolara taşındı. Son olarak da TÜRKİYE'li bir firma tarafından ithal edilip yine bir dizi farklı milliyetten insan tarafından elden ele aktarılarak bulunduğunuz şehre getirilip size satıldı.

Küreselleşme denen şey işte böyle bir şey, içinde dünyanın her yerinden bir parça var”(Acar, 2009:XI).

Genel bir tanımıyla; pratiklerin, ilişkilerin, bilincin ve toplumsal yaşamın örgütlenişinin dünya çapına yayılması olan küreselleşme(Ritzer, 2011:574); kaygan ve kavranılması güç bir kavramdır. 1980'lerden beri küreselleşme olgusu üzerindeki artan ilgiye karşın, terim halen çeşitli şekillerde, bir süreci, bir siyaseti, bir pazarlama stratejisini, bir engeli hatta bir “ideolojiyi” anlatmak üzere kullanılır. Küreselleşme ile ilgili temel problem bu kavramın “onlar” olduğu kadar “o” olmamasıdır: o, tek bir süreç olmayıp kimi zaman çakışan ve iç içe geçen ve kimi zamanda birbirleri ile çelişen ve karşıt olan süreçler kompleksidir. Bu nedenle küreselleşmeyi tek bir meseleye indirgemek güçtür(Heywood, 2007:199). Buradan hareketle küreselleşmenin, son yılların siyasal, toplumsal, ekonomik, vb., literatürde hemen her konu ile ilişkilendirilmiş ve mevcut durumu açıklayan bir olgu, eğilimleri yansıtan bir süreç ya da idealize bir hedef olarak sunulmuş(Demir, 2001:74) bir kavram olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu nedenle hemen her konu ile ilişkilendirilebilen bu kavrama ayrıntılı olarak değinmek faydalı olacaktır.

Küreselleşme, dünyayı tek yer olarak kavrayan, yeni bir bilincin şekillenmesi olarak ele alınabilir. Bu doğrultuda “bir bütün olarak dünyanın somut yapılaşması” şeklinde yani dünyanın sürekli yeniden kurulan bir çevre olduğu düşüncesinin küresel düzeyde yayılması ekseninde tarif edilmiştir(Marshall, 1999:449). Yani; küreselleşme; yerel oluşumların kilometrelerce uzaktaki olaylarca şekillendirilmesi ya da tersi biçiminde, uzak yerellikleri birbirine bağlayan dünya çapındaki toplumsal ilişkiler olarak tanımlanabilir(Giddens, 2009:161). Bir başka deyişle; Harvey'in ifadesiyle küreselleşme; insan ilişkilerinin ilk kez zaman ve mekân kısıtlamaları dışında gerçekleşebilmesi anlamında “zaman/mekân sıkışması”²¹ olarak kullanılmaktadır(Heywood, 2013:186). Bu bakımdan küreselleşme, insanlar arasındaki “bölge ötesi” ilişkileri artırmaktadır. Geleneksel sınırları umursamayan karmaşık birbirine bağlı bir ağ ortaya çıktıkça fiziksel coğrafya daha da geçersiz hale gelmektedir(Heywood, 2010:325). Örneğin: Hindistan'daki bilgisayar programcılarının Amerika ve Avrupa'daki işverenlerine reel zamanda hizmetler sunması, Burma'daki haşhaş ekimi ile Berlin ve Belfast'taki uyuşturucu kullanımı arasında bağlantı kurulabilmesi küreselleşmenin dünyanın bir bölgesindeki toplulukları başka bir kıtadaki gelişmelerle bağlayabildiğinin göstergesidir (Held, vd., 2009:132).

Küreselleşme olgusu sınırları kolaylıkla çizilememekle birlikte karmakarışık bir yapıya sahiptir. Şüphesiz kavramın böyle bir yönü vardır, ancak esas olan, onun bir olgu olarak karşı

²¹ Zaman/mekân sıkışması: küreselleşen dünyada zaman ve mekânın, iletişim ve etkileşimin önünde artık önemli engeller olmaktan çıktığı fikri. (Heywood, 2013:186)

konulamaz ekonomik, politik ve kültürel etkilerinin yerleşik kurumları, kavramları ve değerleri ne şekilde dönüştürdüğünün saptanmasıdır. Esasen geniş anlamıyla küreselleşme hiç de yeni bir olgu değildir ve aslında başlangıcı orta çağdaki coğrafi keşiflerle önce yer kürenin her yanının tanınmasına kadar uzanmaktadır(Görmez: 2005:7). Yani, Kolomb’un Amerika kıtasını keşfettiği 1492 tarihi küreselleşmenin başlangıç tarihi olarak kabul edilmektedir. Bunun anlamı ve önemi dünyanın her yerine erişebilirliği gösterdiğinden, bugünkü anlamda ulaşılabilirliği ifade etmese de sembolik olarak , başlangıç kabul edilir (Karabağ, 2014:134).

Küreselleşme kavramına kaynaklık yapan “küresel” sözcüğünün uzun bir geçmişi olmasına rağmen “küreselleşme” günümüzdeki anlamına yakın bir içerikte 1960’larda²² kullanılmaya başlanmış ve temel olarak 1990’larda sosyal bilim dalları içerisinde ve popüler günlük konuşma dilinde “güneşin altında ne varsa” onu açıklayacak anahtar bir kavram olarak başvuru, üzerine geniş tartışmaların ve oldukça geniş bir alanyazın bulunan temel bir mesele haline gelmiştir(Güzelsarı, 2012:236). Günümüzde ise, birçok insan için farklı anlamlar ifade eden küreselleşme, gerçekte farklı açılardan ele alınmaya ve yorumlanmaya müsaittir. Siyaset bilimciler, iktisatçılar, hukukçular, sosyologlar, yönetim bilimciler, işletmeciler ve diğer teorisyenlerin perspektifinden farklı görünümsergileyen bu moda nosyona, uygulamacılar da farklı anlamlar yüklemektedirler. Bu durum küreselleşme kavramında ya da sürecinde bütünsellik olmadığı gibi, yorum ve yaklaşımlarda da bir homojenlik olmadığının göstergesi olarak değerlendirilmektedir(Parlak, 2003: 353).

Tablo. 1. Küreselleşme Dönemleri ve Özellikleri

	Birinci Küreselleşme	İkinci Küreselleşme	Üçüncü Küreselleşme
İtici Güç	Denizcilikteki gelişmeler, Merkantilizm.	Sanayileşme ve doğurduğu gereksinimler	1) 1970’lerde Çokuluslu Şirketler, 2) 1980’lerde İletişim Devrimi, 3)SSCB’nin yıkılmasıyla 1990’larda Batı’nın rakibinin kalmaması.
Yöntem	Önce kâşifler, sonra askerî işgal.	Önce misyonerler, sonra kâşifler, sonra ticaret şirketleri, en sonra işgal.	Kültürel-ideolojik etki. Böylece ülkenin her yanı (ekonomik, siyasal, sosyal) kendiliğinden etkileniyor.
Haklı Gösteriş	Putperestlere Tanrı’nın dinini götürme.	“Beyaz Adamın Yüğü”,Uygarlaştırıcı Görev”, ırkçı teoriler.	“En yüksek uygarlık düzeyi”, “Uluslararası topluluğun iradesi”, “Piyasanın gizli eli”, “Küreselleşme herkesin ortak çıkarıdır”.
Sonuç	Sömürgecilik	Emperyalizm	Globalleşme

Kaynak: ORAN, Baskın (2000), **Küreselleşme ve Azınlıklar**, İmaj Yayınevi, Ankara. s.19.

Özellikle kamu yönetimi ile ilgili tartışmalarda küreselleşmeye ilişkin ortak bir kanı oluşturulamamıştır. Küreselleşme devlet ağırlıklı uluslararası ilişkilerden, siyasal aktörlerin çoğullaştığı küresel ilişkilere geçişi temsil etmektedir. Şöyle ki; küreselleşme her şeyden önce sürekli devinim halinde bulunan uluslararası sistemin ulaştığı son aşamayı nitelendirmektedir. Tarih boyunca güç merkezlerinin sürekli yer değiştirmesi şeklinde gelişen uluslararası sistem, artık yalnızca devletlerden ve onların arasındaki ilişkilerden oluşan bir yapı olmaktan çıkarak, güç ve etkinlikleri giderek artmakta olan yeni küresel aktörleri kapsayan bir yapısal bütünlüğe²³ dönüşmektedir(Köse,2003:7). Aynı zamanda sermayenin artık ulusal değil küresel bir nitelik taşıdığını, sömürü mekanizmalarının değiştiğini; iletişim ve bilişim teknolojileriyle dünyanın bir “global köy”e dönüştüğünü ve böylece “hayali bir dünya”nın oluştuğunu; sonuçta mekansallık ve

²² Küresel kavramının bugünkü anlamına ve kavramın taşıdığı içeriğe en yakın anlamıyla ilk kez McLuhan tarafından *Explorations in Communication* adlı eserinde yer verildiği bilinmektedir. (Çalış, 2003:34)

²³ Küreselleşmenin bu süreci siyasal küreselleşme olarak tanımlanmaktadır. Bu süreçte devletin güç ve önemi kesinlikle etkilenmiş, fakat bu etki karmaşık ve çelişkili olmuştur. Örneğin; BM, NATO, DTÖ, gibi uluslararası örgütler devletlerin kendi kendilerini yöneten birimler olarak hareket etme kapasitelerini azaltmıştır. (Heywood, 2013:156)

alansallık yerine, serbest pazara dayalı sermaye alışkanlıklarının belirlediği bir global ilişkiler ağının toplumsal ilişkileri belirlemeye başladığını(Keyman, 2000:17) anlatan bir kavram olarak ele alınmaktadır. Kısaca küreselleşme, ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değerlerin bu değerler çerçevesinde oluşmuş birikimlerin ulusal sınırlar dışına taşarak dünya geneline yayılmasını ifade etmektedir.(Parlak, 2003:353)

Hiç şüphesiz, bu birikimlerin dünya üzerinde hemen her alanda birçok değişimi beraberinde getireceği yadsınamaz bir gerçektir. Bu değişim sürecinde büyük oranda etkilenen önemli alanlardan biri ise “Yönetim” dir.

Küreselleşme ve Değişen Yönetim Anlayışı

Parolaya dönüşmüş moda bir deyim (Bauman, 2010:7) ve günümüz dünyasının temel niteliklerinden biri olan küreselleşme olgusu, ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel alanlarda son dönemlerde yaşanan hızlı bütünleşme ve benzeşme sürecini ifade etmektedir. Bu süreçte dünya ölçeğinde hızla esen değişim rüzgârları, her alanda olduğu gibi siyasal yapılarda da köklü bir dönüşümü beraberinde getirmiş, bu dönüşüm gerek uluslararası sistemde ve gerek ulusal ve ulus-altı düzeylerde yeni yönetim modellerini kaçınılmaz kılarak, ulus-devletin geleneksel yapısında ve yetki ve işlevlerinde bir farklılaşmaya yol açmıştır(Köse, 2003:3). Şüphesiz bu durum oluşmasında küreselleşmenin de etkisiyle modernitenin toplumsal, siyasal ve kültürel alanlardaki etkisini yitirmesi ve hemen her alanda post-modern yeni bir sürecin başlamasıyla, devlet olgusunun da yeni içerikler kazanması ve yeniden yorumlanmasının gündeme gelmesinin etkisi küçümsenemez(Parlak, 2003:347).

Devletin rol ve önemindeki değişim, aynı zamanda yönetimin doğası ve işleyişi açısından önemli sonuçlar doğurmuştur. Yönetim, düzeni sağlamak ve ortak faaliyetleri kolaylaştırmak için ulusal düzeyde işleyen resmi ve kurumsal süreçleri ifade eder. Temel unsuru, ortak kararların alınmasını ve bunu uygulamayı sağlayabilmesidir. Ancak 1980’lerden itibaren yönetimden ziyade “yönetişim” kavramı popülerlik kazanmıştır. Uluslararası ve iç siyasette yönetime yönelim olarak tanımlanan bu gelişme çeşitli gelişmelerin sonucudur. Bu gelişmelerin merkezinde bir hiyerarşi ve hiyerarşiler toplamı olarak geleneksel yönetim olgusunun giderek anlamını kaybetmesi vardır(Heywood, 2013: 162).

Bu süreçte gerek kamu kuruluşlarında ve gerekse özel sektör örgütlerinde, örgütlenme ve hizmet verme biçiminin ve anlayışının sorgulanması, yeniden yapılanmaya gidilmesi; amaçların, yapıların, teknolojinin ve insan boyutlarının sürekli gözden geçirilmesi ve geliştirilmesi kaçınılmaz bir hâl almaktadır. Özellikle kamu örgütlerinde temel amaç olarak, topluma en iyi hizmeti, en verimli ve etkin şekilde sunacak strateji ve yöntemlerin geliştirilmesi, hedef ve amaçlara ulaşılmasının plânlaması, ancak hızlı değişen dünyada, bu değişimlere karşı kamu kuruluşlarının ayak uydurabilmesi için uzun dönemli vizyona sahip olmalarının ve bunun için gerekli stratejilerin belirlenerek uygulamaya konulabilmesinin gerekliliği, küreselleşen kamu yönetiminin önemini hayli artırmaktadır(Özer, 2008).

1980’lerde başlayan ve 1990’larda yaygınlaşan bu siyasal, sosyal ve ekonomik değişim günümüzde de devletin rolü ve kamu yönetiminin işlevselliği çerçevesinde devam etmektedir. Bu değişimin tüm dünyaya hızlı bir şekilde yayılması ise şüphesiz ki küreselleşme sayesinde gerçekleşmektedir. Küreselleşme ile birlikte ekonomik, sosyal, siyasal alanlarda serbest piyasa anlayışı, sivilleşme, bireyselleşme, özelleştirme, sivil toplum kuruluşları, çok uluslu şirketler ve uluslararası kuruluşlar gibi yeni düzenlemeler ve yeni aktörler ortaya çıkmıştır (Eroğlu, 2010:197-198).

Böylelikle küreselleşme devletin rol ve öneminde ve egemenliğin doğasında niteliksel değişikliklere neden olan dikkat çeken, ama bunların devletin gücünü artırmak ya da azaltmaktan ziyade devletin dönüştüğünü vurgulayan bir yaklaşımla karşılanmaktadır. Bu sebeple geçirgen hale gelmiş sınırları ve eski coğrafi kesinlikleri sarsılan devlet egemenliği geleneksel anlamda varlığını sürdürememekte ve artık 21. Yüzyılda yönetim egemen bir nitelik kazanmaktadır. (Heywood, 2013:154)

Bu yeni durum ve aktörlerin ortaya çıkmasında şüphesiz ki devletin, aşırı şekilde büyümesiyle birlikte kırtasiyecilik, verimsizlik, hantallık gibi olumsuz değerlendirmeler ve devletin hâkim özellikleri olan merkeziyetçilik, katı hiyerarşi, kurallara aşırı bağlılık, artan kamu harcamaları ve güven krizi gibi nedenler etkili olmuştur (Eryılmaz, 2008:15) Sayılan bu olumsuzluklar nedeniyle

ortaya çıkan bu yeni aktörleri ve değişen siyasal erk ve yurttaş ilişkilerini açıklamada klasik yönetim anlayışı yetersiz kalmaktadır. Bu yetersizliğin getirmiş olduğu sığılığı ortadan kaldırmak amacıyla “yönetişim” kavramı geliştirilerek yeni bir kavramsal çerçeve oluşturulmuştur (Çukurçayır, 2009:51).

Bir başka deyişle; küreselleşme ile ortaya çıkan değişimler bütünü, ekonomisiyle, toplumsal yapısıyla, yönetim biçimleriyle ve kurumlarıyla bütün dünyayı değişime uğratmaktadır. Küreselleşme denilen ve bir anlamda kapitalist sistemi dünya üzerinde egemen kılmayı amaçlayan olgu, ekonomi alanına özgü olmakla kalmamakta, araç olarak kullanacağı kurumsal yapılarda da amacına uygun değişikliklerin yapılmasını gündeme getirmektedir(Keleş, 2010:58). Çünkü küreselleşme sürecinde ekonomik sistemle birlikte siyasal sistem de değişime uğramaktadır. İnsan hak ve özgürlüklerine dayanan liberal demokrasi, piyasa ekonomisi, ve hâkim devlet anlayışının terk edilmesi değişimin zorunlu hedeflerini oluşturmaktadır(Ökmen, 2009:22). Bu bağlamda Küresel değişimler en önemli etkisini ulusal düzeyde göstermiştir. Kamu yönetimleri güçlü sarsıntılar yaşamış ve yaşamaya da devam etmektedir. Ekonomi politikalarında 80’lerde Reagan, Teacher ve Özal’la birlikte yaşanan değişim devletin özellikle ekonomik konularda yönlendirici bir konuma çekilmesini sağlamıştır. Piyasaya hükmeden değil yönlendiren bir devlet modeli ortaya çıkmıştır. Böylelikle devlet artık birçok şeyi piyasaya bırakacak, küçülecektir. Yani yönlendiren ve dümen tutan devlet söz konusu olacaktır(Çukurçayır, 2009:16-19)

Ortaya çıkan bu değişim çatısında yönetim ve yönetişim kavramları arasındaki tarihsel süreç dayalı genel bir karşılaştırma yapılacak olursa; 21. yüzyılın yönetişim anlayışının; 20. yüzyılın yönetim anlayışını oldukça kapsamlı bir değişime uğrattığı söylenebilir. Şöyle ki; yönetişim anlayışı, merkeziyetçilik yerine, yerelliği, üniter yapı yerine federalizmi, katı bürokrasi yerine katılımı, kapalılık yerine açıklığı, hiyerarşi yerine hesap verebilirliği ve sorumluluğu getirerek, adeta “yönetiş bir devrimin altına imzasını” attığı söylenebilir(Özer, 2006:63). Başka bir deyişle; Yönetişim, kısıtlı ve devlet merkezli bir yapıyı içeren “yönetim” kavramından farklı olarak daha geniş bir dizi kurumlar, aktörler, süreç ve yapıları içermekte ve devleti diğer aktörler arasında “primus inter pares” konuma koymaktadır. Yönetişim kavramı sayesinde toplumsal yetki ve kaynaklar toplumsal paydaşlar (stakeholders) arasında dağıtılmakta, siyasal dizge ya da “merkez”, “çevresiyle” “eşitlenmekte”, devletle toplum ya da siyasal toplumla sivil toplum arasında yeni interaktif ilişkiler geliştirilmekte, klasik siyasal ve bürokrat aktörler tekelindeki siyasa (policy) oluşturma sürecinin tüm toplumsal aktörlere açılmasıyla demokratikleşmesi, saydamlığı, benimsenmesi, etkinliği ve verimliliği artmaktadır (Nohutçu, 2010).

Tablo. 2. Yönetim ve Yönetişim Karşılaştırması

Ölçüt	Yönetim	Yönetişim
Yönetim metodu	Hiyerarşi	Örümcek ağı
Normatif temel	İdare hukuku	Anlaşma
Yönetim biçimi	Bürokratik yönetim	Ortaklık-Danışmanlık
İlişki türü	Egemenlik ve itaat	Eşitlik ve bağımsızlık
Faaliyet amacı	Güçlendirme	Sosyal güven
Devlet örgütlenmesi	Tekmerkezli	Sivil toplum

Kaynak: Jacek Czaputowicz, “The Influence of Globalisation Upon Public Governance”, Modern State: Social Economic Development and Public Sector in the Context of Globalisation, 2007’den Akt: EROĞLU, H. Tuğba (2010), “Kamu Yönetiminde Hiyerarşi, Ağ, Piyasa ve Aktörler Düzleminde Yönetişim”, **Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama**, (Ed: M. Akif Çukurçayır, H.Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz), Çizgi Kitabevi, s.204.

Küreselleşmenin etkisiyle değişen bu yönetim anlayışı, güçlü merkeziyetçi yapıdan, daha desantralize ve esnek yönetime, dışa kapalı yönetim anlayışından şeffaf yönetime, yavaş ve ağır işleyen bürokratik yapıdan daha aktif ve işlevsel bir yapıya ve yurttaşların da karar alma süreçlerine dâhil olmasına olanak tanıyacak katılımcı uygulamaların yaygınlaştırılmasını sağlayacak çok yönlü bir değişim sürecini yaşamaktadır(Çukurçayır ve Sipahi, 2003:35). Şöyle ki; küreselleşme ile birlikte artık baskıcı, merkeziyetçi anlayışlar geçerliliğini ve işlevliğini yitirmiştir. Yeniliğe ayak uyduramayan, gelişim ve değişim karşısında tutum takınan, bireylerin ve toplumların kapasitelerini sınırlandıran siyasal ve toplumsal örgütlenme modelleri ve anlayışları, yerlerini hızla adem-i merkeziyetçi, güçlü

yerel yönetime ve demokrasiye dayalı anlayış ve modellere bırakmak zorunda kalmıştır (Görmez,2005:17). Yani, artık merkezi yönetim anlayışından yerel yönetim anlayışına doğru bir dönüşüm görülmektedir. Küreselleşmenin getirmiş olduğu hızlı değişim ve rekabet edebilir olma yönetimin hızlı hareket edebilme özelliğine sahip olmasını gerektirmektedir. Bu anlamda merkezi yönetimin yetkilerinin yerel yönetime devredilmesi gerekmektedir. Bu durum yerel yönetim anlayışının öneminin artmasını sağlamaktadır (Cerit, 2004:32-33).

Küreselleşme süreciyle birlikte devletle birey arasındaki ilişkiler sorgulanmakta, vatandaşlık statüsü yeniden oluşturulmakta, devletin küçültülmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, devletin temel kamusal hizmetleri yerine getirmekle sorumlu tutulması, insan haklarının ve temel özgürlüklerin dikkate alınması, bireylerin devletten özerk ve sivil alanlarının mümkün olduğunca geniş tutulması gibi yeni değerler ve yapılar tartışma gündemine getirilmektedir(Yiğit, 2005).

Bahsedildiği üzere, yaşanan bu değişimler doğal olarak kendisini kamu yönetimi alanında hem içerik hem yöntem hem de uygulamalar açısından dünyada ve Türkiye’de de hissettirmektedir. Değişimin temel faktörü olan küreselleşme, yeni bir yönetim anlayışını ve bu yeni anlayışın gerçekleşmesini sağlayacak araç olan örgütlenme modelini de beraberinde getirmektedir. Bu yeni yönetsel anlayışın Türk Kamu Yönetimi literatüründeki karşılığı “Yönetişim” dir (Maç, 2006:1). Yönetişim kavramının daha ayrıntılı olarak ele almak faydalı olacaktır.

Yönetişim

Tarihsel kökenine bakıldığında, yönetim sözünün İngilizce orijinali olan “governance” ın Yunanca dümen tutmak, kılavuzluk yapmak anlamlarına gelen “kubernan” fiilinden geldiği görülmektedir. Bu kelime, ortaçağda Latince “Gubernare”, kural koymak, yönetmek, kılavuzluk yapmak anlamında kullanılmıştır(Gündoğan, 2010:15).

Türkçe karşılığı ise “Bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen” (Bozkurt vd, 2008: 274) olarak tanımlanan yönetim; bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından oluşan mali, idari açıdan özerk bir örgütlenme modelidir. Günümüzde kamu yönetimini yapı ve işleyiş olarak değiştiren bu model “governance” Türkçe karşılığıyla “yönetişim”sözcüğü ilk kez Dünya Bankası tarafından bir yönetim politikasını anlatmak üzere 1989 yılında Afrika üzerine hazırlanmış bir raporda kullanılmıştır. Raporda genel bir governance sözcüğüne ek olarak, bunun az gelişmiş ülkelere özel versiyonunu anlatmak üzere bir de good governance kullanılıyordu. Yeni bir yönetim politikasını anlatan bu sözcükler 1992 yılında OECD ve 1995 yılında BM organlarınc da benimsenmiştir. Sözcüklerin Türkçe literatüre girişi yönetim ve iyi yönetim halinde BM’in İstanbul’da yapılan HABİTAT toplantılarıyla olmuştur. Bulunan Türkçe karşılık yönetim ve iletişim sözcüklerinin birleştirilmesinden türemiştir (Güler, 2010:313-314).

Kavrama karşı olumlu ve olumsuz yaklaşımlar şüphesiz ki mevcuttur, kimilerince yönetim kumanda ve denetim mekanizmalarından vazgeçmeye, istişare ve pazarlığa itibar etmeye ilişkin bir yöneliş iken, kimileri de kavramın daha az hükümetten ve serbest piyasadan yana bir tercihi yansıttığını savunur (Heywood, 2007:6).

Bu tartışmalardan öteye, özetle yönetim; Devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve nihayet dünyada gerçekleşen yeni temel teknolojilerdeki gelişmelere uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzeni ifade etmektedir(Aktan, 2002).

Bu yeni düzende yönetim kendini farklı boyutlarda göstermektedir. Bunlar (Sobacı, 2010:315-316);

Ekonomik Yönetişim: Bir ülkenin ekonomik faaliyetlerini veya onun diğer ekonomilerle ilişkilerini doğrudan veya dolaylı şekilde etkileyen karar alma süreçlerini kapsamaktadır.

Siyasal Yönetişim: Meşru ve güvenilir bir devletin karar alma ve uygulama sürecine işaret etmektedir. Bu devlet kuvvetler ayrılığı çerçevesinde yasama, yürütme ve yargı güçlerinden oluşmalı, çoğulcu bir rejimdeki tüm çıkarları temsil etmeli ve vatandaşlarının özgürce temsilcilerini seçmelerine imkân tanımalıdır.

Yönetmel Yönetişim: Kamu politikalarının etkin, bağımsız, hesap verebilir ve şeffaf bir kamu sektörü tarafından uygulandığı bir sisteme işaret etmektedir. Bu unsurlar modern bir devlette güvenilir karar almanın formel kurumsal ve örgütsel yapısını ifade eden yönetim sistemini oluşturmaktadır.

Sistemik Yönetişim: Kültürel ve dini inanç ve değerleri korumak ve özgürlük, güvenlik ve kişisel potansiyelleri yaşama geçirme fırsatı tanıyacak ortamın oluşturulması ve sürdürülmesi için politik ve sosyo-ekonomik ilişkilere rehberlik edecek toplumsal süreçleri ve yapıları kapsamaktadır.

Tabi ki, her bir boyutta farklı bir yönü etkileyen yönetim kavramı belli başlı temel ilkelere dayanmaktadır. Bunlar (Keleş, 2010:63);

- Seçimlerin, temsil ve katılım işlerinin adil bir biçimde yürütülmesi,
- Yurttaşların gereksinme ve beklentilerine açık olma,
- Etkinlik ve etkililik,
- Açıklık ve saydamlık,
- Hukukun üstünlüğü ilkesine bağlılık,
- Ahlakla uygun davranış, kamu yararının üstünlüğü,
- Yetkili ve yetenekli kurumlar olabilme,
- Yenilikçilik ve değişmeye açık olma,
- Sürdürülebilirlik ve uzun erimli bakış açısına sahip olma gereği,
- Mali kaynak yönetiminin sağlamlığı,
- İnsan haklarına, kültürel çeşitliliğe ve toplumsal uyuma saygı,
- Hesap verebilirlik.

Bunların dışında yönetişimin temel unsurları ise şunlardır;

3.1. Yönetişim Temel Unsurları:

İyi yönetişimin birbirini tamamlayan sekiz temel unsurunu; katılımcılık, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, cevap verebilirlik, eşitlik, etkinlik, hesap verebilirlik ve stratejik vizyon şeklinde sıralamak mümkündür:

3.1.1. Şeffaflık: Devletlerin ekonomik, politik ve sosyal konularda aldıkları kararlara, özel sektörde faaliyet gösteren kuruluşların mali durumlarına, uluslararası kuruluşların faaliyetlerine ilişkin zamanında, anlaşılır, ilgili, nitelikli, güvenilir bilgiye bireyler tarafından erişilebilmesi şeffaflıktır. Devletin şeffaflığının sağlanması, özel sektörün ve bireylerin karar verme mekanizması için büyük önem taşımaktadır. Siyasi ve idari şeffaflık kamuoyunu izlenen politikalar, koyulan kurallar hakkında bilgilendirecek, yönetimlerin bu politikalara uygun davranmaları için otomatik bir gözetim mekanizması oluşturacak, böylece idarelerin hesap verebilirliğini sağlayıp, yolsuzlukları azaltacaktır. Ayrıca katılımın artırılması yoluyla izlenen politikalara kamuoyu desteği ve meşruiyet sağlanacaktır(Kuzey, 2003:1).

3.1.2. Hesap Verebilirlik: Hesap verebilirlik, modern yönetimin teori ve uygulamasında anahtar kavramdır. Bu kavram, yöneticilere belirli bazı görev ve vazifelerini yerine getirmeleri ve vazifeleriyle ilgili kural ve standartlara uymaları konusunda bir takım sorumluluklar yüklemek anlamına gelmektedir. Hesap verebilirliğin bir diğer tanımı da, iktidardaki kimselerin tüm vatandaşlara hizmet etme ve cevap verebilme gerekliliğidir(Samsun, 2003:18).

3.1.3. Katılım: Küreselleşme süreci ile birlikte klasik yönetim biçimlerinin yetersiz kalması, yönetimde yeniden yapılanma arayışlarını ortaya çıkarmıştır. Bu arayışların sonucunda temel bir kavram haline gelen iyi yönetişimin vazgeçilmez unsurlarından bir tanesi vatandaş-devlet ilişkilerinin güçlendirilerek katılımcılığın sağlanmasıdır. Bu yolla devlet, politika oluşturma aşamasından uygulama aşamasına kadar vatandaşların istek ve beklentileri konusunda bilgi sahibi olmaktadır. Bunun yanı sıra katılımcılık kamunun devlete güvenini tesis etmekte ve demokratikleşme süreci ile sivil kapasiteyi güçlendirmektedir.

Katılımcılık, vatandaşların siyasi karar mekanizmasına ve yönetim sürecine temsil yolu ile ya da doğrudan dâhil olmaları anlamına gelmektedir. Katılımcılık kavramı, günümüzde vatandaş hakları, demokratik yönetim, yolsuzlukla mücadele ve yoksulluğun azaltılması ile birlikte kullanılmaktadır. Katılım kavramı pozitif olarak kullanılabileceği gibi, negatif olarak da kullanılabilmektedir. Protesto yürüyüşü, grev gibi faaliyetler negatif katılım kapsamına girerken, örneğin oy kullanmak pozitif katılım olarak görülmektedir(Kösekahya, 2003:34-35). İyi yönetişimin temeli olan katılımcılığın artırılabilmesi için ise bazı ön şartlar vardır: Bunlar; katılıma açık süreçlerin oluşturulması, etkin katılımı sağlayacak STK'ların örgütlenmesinin sağlanması ve katılımcıların bilgiye erişiminin ve anlamlı bir katılım için gerekli eğitimin sağlanmasıdır(TESEV, 2009:9).

3.1.4. Cevap Verebilirlik: İyi yönetişimin temel unsurlarından biri olarak kabul edilen **cevap verebilirlik** ilkesi; vatandaşların, hükümette ya da kamu yönetiminde yer alanlar tarafından dinlenerek cevaplandırılacaklarını bilmeleri anlamına gelir. Duyarlı politikacı ya da bürokrat ise cevap vermeye hazır, sempatik, duyarlı ve aynı zamanda halkın ihtiyaç ve isteklerini anlayabilen ve öngörebilen bir yapıda olmalıdır. Toplumdaki ihtiyaç ve taleplerin çok çeşitli ve dinamik olduğu göz önünde bulundurulursa, söz konusu alana yönelik sistematik bir yaklaşım geliştirmenin önemi çok açıktır. Bu yaklaşımın temelini ise *bilgi* unsuru oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerinden yararlananların sağlayacağı bilgi ve görüşler, politika sonuçlarının önemli göstergelerinden biri olarak mutlaka dikkate alınmak zorundadır (Acar, 2003:51-52).

3.1.5. Hukukun Üstünlüğü: İyi yönetişimin temel ilkelerinden olan hukukun üstünlüğü, kurumların, adil olarak oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmeleri ve kişilerin kendi davranışlarına kanunun tatbik edilebileceğini kabul etmeleri anlamına gelmektedir. Hukukun üstünlüğü demokrasinin yapı taşıdır ve bu ilkenin uygulanıyor olması ilerici ve modern düşünen bir toplumun göstergesidir. Hukukun üstünlüğü ilkesinin tarafsız uygulanması mutlak gücün keyfi hareketlerine karşı güçsüzü koruyarak adaleti sağlamaktadır. Bu ilke aynı zamanda, demokrasinin bir gereği olarak bireysel ve toplumsal özgürlükleri güvence altına almaktadır. Çünkü hukukun üstünlüğü terimi, hukuk kurallarının yönetimin üzerinde olmasını ifade etmektedir. Hukukun üstünlüğü tartışmalarının birçoğu yasal sistemin iç yapısına ve özellikle yargı koluna odaklanmaktadır. Tutarlı ve çağdaş yasalara, etkin ve verimli çalışan mahkemelere ve kanunları adil ve şeffaf bir şekilde yorumlayan ve uygulayan düzenleyici kurumlara sahip bağımsız bir yargı sistemi hukukun üstünlüğünü sağlamanın ve yüceltmenin anahtarıdır.

- İyi yönetim çerçevesinde yasalar:
- Kapsam ve uygulama açısından genel olmalı;
- Yasal bir otorite tarafından yapılmış, kesin, açık, erişilebilir, tutarlı ve uyulabilir olmalı;
- Şeffaf süreçler yoluyla uygulanmalı, ilkeli bir muhakeme sistemine ve örgütlenmiş bir başvuru mekanizmasına sahip olmalı ve Siyasi iradede bağımsız bir yargı mercii tarafından yorumlanmalı ve izlenmelidir(Karabacak, 2003:63-65).

3.1.6. Etkinlik: Etkinlik, sonuca ulaşmada gösterilen başarı olarak ifade edilmekte olup; uzun dönem vizyonu koruma, kaynakların etkin kullanımı, bunun için teknik donanım, insanların birtakım kaygılarına karşı duyarlı olma, bu kaygıların ifade edilebildiği ve çözüm arandığı bir ortam yaratma gibi kriterlerle ölçülmektedir. Etkin bir yönetim, küreselleşmenin ve sürdürülebilir kalkınmanın gerektirdiği değişime ayak uydurmaya yönelik, devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın yönetimde birlikte rol almalarını öngören geniş bir perspektifi temsil etmektedir. Böylece, yönetişimin etkinliği, sadece devlet kurumlarının performansına bağlı değil; aynı zamanda özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın hem bireysel olarak hem de birlikte çalışma şekillerine ve çözüm üretmedeki hareket etme hızlarına bağlıdır. O halde, etkin bir yönetim için ilgili bütün tarafların işbirliği içerisinde olması gereklidir(Soylu, 2003:78).

3.1.7. Eşitlik: Eşitlik kavramı; günlük hayattaki ekonomik, sosyal ve hukuki ilişkilerdeki içeriği itibariyle en geniş anlamda, benzer olayların benzer şekilde tarafsız ve adil muamele görmesi olarak tanımlanabilir. Bu hakkaniyete dayalı yaklaşım çerçevesinde, eşitlik kavramına paralel olarak “fırsat eşitliği”, “eşit muamele” veya “ayrımcı olmayan muamele” başlıkları altında da bu konu ele alınabilir(Aşkın, 2003:94).

3.1.8. Stratejik Vizyon: Sürdürülebilir kalkınmanın bir gereği olarak, iyi yönetim uygulamaları kamu ve özel sektörde yaygınlaştırılmalıdır. İyi yönetişimin temel taşlarından birisi ise stratejik planlamadır. Hesap verebilirlik, şeffaflık, cevap verebilirlik, etkililik, eşitlik, hukukun üstünlüğü gibi iyi yönetim ilkeleri, uzun dönemli vizyon ve misyona dayalı bir stratejik planlanın üzerine inşa edilecektir(Özdemir, 2003:125).

Buraya kadar görüldüğü üzere, yönetişimin; boyutları, ilkeleri ve unsurları açıklanmıştır. Ancak yönetim anlayışının olumlu veya olumsuz karşılanması onun hangi önermeleri de sunduğu ile ilgilidir. İşte bu önermeler (Bayramoğlu, 2010:114-115);

Ekonomik yapı, kural ve kurumlarıyla siyasetten arındırılmalıdır. Bu sayede ekonomi yönetimi siyasetin vesayetinden kurtulacak ve ilkin kaynak tahsisindeki yanlış tercihler olmak üzere yolsuzluklar ve kamu kaynaklarının israfı önlenilebilecektir.

Kamu yönetimi piyasa kurallarına göre düzenlenmelidir. Çünkü piyasa kuralları ve aktörleri toplumsal kalkınma ve için yaratıcı ve geliştirici özelliklere sahiptir.

Devletlerarası ilişkilerde, bağımsızlık ilkesi yerini karşılıklı bağımlılığa bırakmalıdır. Yönetişim siyasal egemenliği küresel düzeyde örgütlerken ulusal ve ulusaltı düzeydeki yönetimleri de bağımlı düzeyler olarak örgütlemelidir. Bu, bağımsız devletler arasında kurulan bir uluslararası alanın inşasıyla değil karşılıklı bağımlılık ilişkisi içersindeki bir küresel alanın inşasıyla mümkündür. Dolayısıyla, siyasal egemenlik ölçeğinin ulus ölçeğinden küresel ölçeğe geçişi sağlanmalıdır.

Küreselleşme, yerelleşme ile birlikte yürütülmelidir. Çünkü yerel ölçekli düzenlemeler küresel ekonomiye daha kolay entegre olmaktadır. Ayrıca katılım ve hesapverebilirliği arttırdığı için yerelleşme demokrasiyi de geliştirecektir.

Kalkınma ve yönetim arasında doğrusal bir ilişki bulunmaktadır. Kalkınma sorununu ulusal ölçekteki müdahaleci ve planlamacı yaklaşımlarla cevaplandırma dönemi sonlanmıştır. Kalkınma için katılım ve piyasa sinyallerine açık olmak gerekmektedir. Bu durum ise ancak yönetim yaklaşımıyla mümkündür.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Küreselleşme çok boyutlu bir olgu olduğu için tek bir tanıma sığdırılması kolay değildir. Ne taraftan bakıldığına bağlı olarak birçok farklı tanım ortaya konulabilir. Bununla birlikte küreselleşmenin iyi mi yoksa kötü bir şey mi olduğu, geride bıraktığımız, küreselleşmenin bugünkü boyutlarda olmadığı devirlerin şimdikiye kıyasla daha geri veya daha kötü bir devir sayılıp sayılamayacağı da yine nerede durulduğuna ve nereden bakıldığına ve nelerin önemsendiğine bağlıdır. (Acar, 2009:1) Örneğin Türkiye’de küreselleşmeye ilişkin tartışmalar özellikle milli devletin konumu ve geleceği üzerine yoğunlaşmaktadır. Küreselleşme karşıtı olarak tanımlanabilecek gruplar tarafından devletin daha etkin olması gerektiğini hatta bugünkünden daha fazla fonksiyon üstlenmesinin zorunluluğu savunulurken, bazıları bunun sürece aykırı olduğunu belirtmektedir. Bu tartışma anlamsız bir hal almaktadır. Çünkü modern demokrasilerde devletin etkin ama hantal olmaması yönünde bir görüş güç kazanırken, demokrasinin katılımcı olması öncelikle arzu edilmektedir. (Görmez, 2005:11)

Yönetişim temelde ulus devletin yönetebilirlik krizi olarak nitelendirilen dönemde gündeme gelmiştir. Devletin yönetme yeteneğinin tartışıldığı bu ortamın arka planında devlet müdahaleciliğinin geleneksel biçiminin karşılaştığı önemli sorunlar bulunuyordu. Diğer taraftan hızı ve hacmi giderek artan sermaye hareketlerinin de etkisiyle gelişmiş ülkelerin birbirlerine yaklaşan ekonomik ve siyasi eğilimleri yönetim anlayışının yeni formlarının yükselişine ortam hazırlamaktaydı. Küreselleşmenin yol açtığı dönüşümlerin, yeni bir devlet ve yönetim anlayışı ve bunun yanında yeni bir iktidar tarzına olan ihtiyacı da beraberinde getirmesi sürpriz olmamıştır(Şenalp vd., 2003).

Yönetişim yaklaşımı, demokrasi, sivil toplum, etkin yönetim, küreselleşme ve yerelleşme, ekonomik kalkınma ve sosyal devlet kavramlarını temel alarak ve bu kavramları bağdaştırarak gerek ulusal yönetim gerekse uluslararası ilişkiler için daha kabul edilebilir ve fonksiyonel bir model ortaya koymaktadır. Değişen toplumsal, ekonomik ve siyasal formlara uygun yeni ilkeler ortaya koymaktadır. Bu yeni yaklaşım değişen toplumun farklı beklentilerine karşılık vermekte ve böylece bireyi, toplumu, siyaseti ve yönetimi yeniden tanımlamaktadır(Çukurçayır, 2003:271).

Bu yönleriyle birlikte yönetim oldukça önemli görülen şu hususların da gerçekleşmesine önemli katkıda bulunacaktır. Bunlar; (Parlak, 2003:375)

Demokratik düzende açıklık, hesap verme, çoğulculuk ve dolayısıyla birlikte yönlendirme ve yönetim sürecinin başlatılması,

Yönetimin merkezi otoritenin tekelden çıktığı ve yetkilerin yerel toplulukla ve geniş anlamda yönetilenlerle paylaşıldığı bir yönetim tarzının egemen kılınması,

Kamu bürokrasisi, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin bir arada rol aldığı çok aktörlü bir yönetim anlayışının benimsenmesi,

Yönetimsel kararların alınmasında insandan çevreye kadar her oluşumda merkezin etkilenmesi ve etkileşimli yönetim anlayışının yerleşmesi,

Kamu hizmetlerinin daha hızlı, daha az maliyetle ve daha isabetli bir biçimde yerine getirilmesi,

Kamu bürokrasisinin israf, savurganlık, verimsizlik ve yolsuzluk hastalıklarından olabildiğince kurtulması ve merkezi yönetimlerin esas sorumluluk alanlarında daha etkili olması.

Kamu yönetimindeki bu yeni anlayış, klasik kamu yönetimi biçimini yeni bir biçimde şekillendirmektedir. Kamu yönetiminde serbest piyasa mantığı, işletme tekniklerinin kullanılması gibi değişimler yaşanmaktadır. Diğer taraftan katı hiyerarşik yapılanmada değişiklik meydana gelmekte ve yatay yapılanma modeli ile devletin belirleyici rolü değişime uğramaktadır. Toplumun diğer aktörleri de yönetim sürecine dâhil olmakta ve çok aktörlü bir yapılanma ortaya çıkmaktadır. Bu gelişmeler ve değişimler olumlu eleştiriler aldığı gibi kamu yönetiminde işletme mantığının yürütülemeyeceği ve aktörler arası rol dağılımının netleşmediği, denetim şeklinin belirlenmediği, kamu varlıkları üzerinde yabancı sermayenin söz sahibi olmaya başlaması, yapılan yasal düzenlemelerin çoğunlukla kağıt üzerinde kalması gibi çok farklı yönlerden de eleştirilmektedir(Eroğlu, 2010:222-223).

Son olarak Türkiye açısından bir değerlendirme yapılırsa, Dünya Bankası'nın 210'dan fazla ülke ve bölgeyi kapsayan "Dünya Yönetişim Göstergeleri Raporu"nda, ülkelerin performansı, 1996-2012 yılları arasında 6 ölçüye göre değerlendirildi. Değerlendirmeler, 0-100 aralığında değerlendirme olarak yapıldı. Rapora göre, Türkiye'de 1996 yılında "43.75" olan düşüncüyü ifade etme ve hesap verebilirlik 2007 yılında "45.67" çıkarken, 2012 yılında bu oran "40.76" oldu, aynı yıllarda yolsuzlukla mücadele de 1996'da "44.88" iken 2012'de "63.16"ya yükseldi. Politik İstikrar ve Şiddetin Azalması göstergesi de 1996 yılında "10.58" iken 2012 yılında "26.92" çıktı, ancak bu oran 2012 yılında "13.27" oldu. Buna karşılık, Türkiye'de 1996 yılında "48.33" olan Hukukun Üstünlüğü, 2012 yılında "56.87"e çıktı. Düzenleyici Kurumların Kalitesi de 1996 yılında "59.31" iken 2012 yılında "65.5"ye çıktı. Türkiye'de 1996 yılında "56.59" olan hükümetin etkinliği 2012'de "65.07"olarak kaydedilmiştir.

Yönetişim göstergeleri temel alınan raporun dünya geneli dikkate alınarak bakılırsa 6 temel göstergenin hemen hepsinde belli başlı ülkelerin en yüksek puanları aldıkları görülmektedir. Bu ülkeler Danimarka, Finlandiya, Yeni Zelanda, Singapur, Hollanda, Norveç, İsveç, İsviçre, Kanada, Avustralya, Luxemburg'dur (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>).

Raporda yer alan ve iyi yönetişimin altı temel boyutu olan; İfade özgürlüğü ve hesap verebilirlik, siyasal istikrar, hükümetin etkinliği, düzenleyici kurulların kalitesi, hukukun üstünlüğü ve yolsuzluğun önlenmesi verilerinin değerlendirmesine bakıldığında; Türkiye'nin, Rusya, Çin, Arjantin, Endonezya, Hindistan ve Meksika'ya göre daha iyi bir konumdayken, Brezilya, İtalya, Japonya, ABD, İngiltere, Almanya, Kanada ve

Avustralya'nın da gerisinde yer aldığı görülmektedir (TCMB, 2009:4).

Sonuç olarak "yönetişim", Kamu yönetimini vatandaşa yaklaştırması, Kamu yönetimini etkinleştirilmesi, Yolsuzlukla mücadelenin sağlanması, Yönetime farklı paydaşların görüş bildirerek katılımının sağlanması; Demokrasiyi güçlendirmesi, Kurumların meşruluğunu arttırması, Karar ve işlemlerin açık ve anlaşılır olmasını sağlaması gibi olumlu yönleri olan (TESEV, 2009:18) ancak bu yönlerinin aksine karıştırlarının ortaya koyduğu; uluslararası organizasyonlar eliyle egemen güçlerin etkinliğinin arttırılmasını sağlayan ve gelişmekte olan ülke ekonomilerinin dışa bağımlı hale getirilmesini gerçekleştirecek bir aracı olma savıyla, tartışmalarının ortasında yer almakta ve bu tartışmalar da devam edecek gibi görünmektedir.

KAYNAKÇA

ACAR, Mustafa (2009), *Düzleştirici ve Özgürleştirici Bir Süreç Olarak Küreselleşme*, Orion Kitabevi, Ankara.

- ACAR, Pınar (2003), “Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara.
- AKTAN, C. Can (2002), “İyi Yönetişim Kavramı” <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/tanim.htm> (Erişim Tarihi: 22.06.2014)
- AŞKIN, Mehmet Devrim (2003), “Eşitlik ve İyi Yönetişim” *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara.
- BAUMAN, Zygmunt (2010), *Küreselleşme Toplumsal Sonuçları*, (Çev: Abdullah Yılmaz), 3. Basım, Ayrıntı Yayınları, Ankara.
- BAYRAMOĞLU, Sonay (2010), *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- BOZKURT, Ömer; ERGUN, Turgay; SEZEN, Serife (2008), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, 2. Baskı, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara.
- CERİT, Yusuf (2004), “Küreselleşmenin Yönetimsel Etkileri”, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı:8.
- ÇALIŞ, H. Şaban (2003), “Üç Tarz-ı Siyaset’ten Globalizme”, *Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomisi*, (Der: M. Akif ÇUKURÇAYIR), Çizgi Kitabevi, Konya.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2003), “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (Ed: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2009), *Küreselleşme ve Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif ve SİPAHİ, Esra (2003), “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, *Sayıştay Dergisi*, S:50–51.
- DEMİR, Gülten (2001), “Küreselleşme Üzerine” *A.Ü.S.B.F. Dergisi*, Cilt:56, S: 1.
- EROĞLU, H. Tuğba (2010) “Kamu Yönetiminde Hiyerarşi, Ağ, Piyasa ve Aktörler Düzleminde Yönetişim”, *Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama*, Ed: M. Akif Çukurçayır, H.Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitabevi, Konya.
- ERYILMAZ, Bilal (2008), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- GIDDENS, Anthony (2008), *Sosyoloji*, Yayına Hazırlayan: Cemal Güzel, Kırmızı Yayınları, İstanbul.
- GÖRMEZ, Kemal (2005), “Küreselleşme ve Yerelleşme”, *Küreselleşme ve Yerelleşme*, Ed: Kemal Görmez, Odak Yayıncılık, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman (2010), *Türkiye’nin Yönetimi –Yapı-*, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- GÜNDOĞAN, Ertuğrul (2010), “Yönetişim, Kavram, Kuram ve Boyutları”, *Yönetişim: Kuram, Boyutlar Uygulama*, Ed: M. Akif Çukurçayır, H.Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitabevi, Konya.
- GÜZELSARI, Selime (2012), “Küreselleşme”, *Siyaset Bilimi Kavramlar, İdeolojiler, Disiplinler Arası İlişkiler(İçinde)*, 2. Basım, Yordam Kitap, İstanbul.
- HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan (2009), “Küresel Dönüşümler, Siyaset, Ekonomi, Kültür”, (Çev:İsmail Aktar), *Küreselleşme Temel Metinler*, Orion Kitabevi, Ankara.
- HEYWOOD, Andrew (2007), *Siyaset*, Adres Yayınları, Ankara.
- HEYWOOD, Andrew (2010), *Siyasi İdeolojiler*, 2.Baskı, Adres Yayınları, Ankara.
- HEYWOOD, Andrew (2013), *Küresel Siyaset*, (Çev: Nasuh Uslu, Haluk Özdemir) Adres Yayınları, Ankara.
- KARABACAK, Hakan (2003), “Hukukun Üstünlüğü ve İyi Yönetişim”, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara.
- KARABAĞ, Servet (2014), *Mekânın Siyasallaşması*, 4. Baskı, Pegem Akademi, Ankara.
- KELEŞ, Ruşen (2010), “Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım”, *Yönetişim: Kuram Boyutlar Uygulama*, Ed: M. Akif Çukurçayır, H.Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitabevi, Konya.
- KEYMAN, E. Fuat (2000), *Türkiye ve Radikal Demokrasi*, Bağlam Yayınları, Ankara.
- KÖSE, H. Ömer (2003), “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 49.
- KÖSEKAHYA, Gamze (2003), “Katılımcılık ve İyi Yönetişim”, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara.

- KUZEY, Pelin (2003), “Şeffaflık ve iyi Yönetişim”, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara.
- MAÇ, Nazlı (2006), “Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye” *Konya Ticaret Odası Araştırma Raporu*.
- MARSHALL, Gordon (1999), *Sosyoloji Sözlüğü*, (Çev. Osman Akınhay, Derya Kömürcü), Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.
- NOHUTÇU, Ahmet (2010), “Tekno-Ekonomik Paradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına: Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Devlet ve Kamu Yönetimine Etkileri”, www.bilgiyonetimi.org (Erişim Tarihi: 10.01.2010)
- ORAN, Baskın (2000), *Küreselleşme ve Azınlıklar*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- ÖKMEN, Mustafa (2009), “Sürekli Değişme ve Gelişme Sürecinde Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler”, *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları*, Ed: Kemal Görmez, Mustafa Ökmen, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- ÖZDEMİR, Umut Evin (2003), “Stratejik Planlama ve İyi Yönetişim”, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara.
- ÖZER, M. Akif (2006), “Yönetişim Üzerine Notlar”, *Sayıştay Dergisi*, S:63.
- ÖZER, M. Akif, (2008), “Küreselleşme Kısacasında Yönetim”, www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale232.pdf (Erişim Tarihi: 21.06.2014)
- PARLAK, Bekir (2003), “Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (Ed: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Basımevi, Ankara.
- RITZER, George (2011), *Sosyoloji Kuramları*, (Çev: Himmet Hülür), 8. Basım, De Ki Basım Yayın, Ankara.
- SAMSUN, Nihal (2003), “Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara.
- SOBACI, Mehmet Zahid (2010), “Yönetişim ve Politika Transferi: Koşulsallık Bağlamında Bir Analiz”, *Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama*, Ed: M. Akif Çukurçayır, H.Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitabevi, Konya.
- SOYLU, Hülya (2003), “Etkinlik ve İyi Yönetişim”, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara.
- ŞENALP, Menmet Gürsan; REYHAN Hakan; KÖSE, Ahmet Haşim (2003), “Küresel Yönetişim ve Sendikalar”. http://arsiv.petroilis.org.tr/yayinlar/yillik/2003_yillik/14_yonetisim/index.htm (Erişim Tarihi: 22.06.2014)
- TÜRKİYE CUMHURİYETİ MERKEZ BANKASI (2009), *Bülten*, Sayı:16.
- TÜRKİYE EKONOMİK ve SOSYAL ETÜDLER VAKFI (2009), *İyi Yönetişim El Kitabı*, Yayına Hazırlayan: Fikret Toksöz, TESEV Yayınları.
- YİĞİT, Mehmet (2005), “Küresel Eşitsizliği Gidermede Ulusal ve Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkinlikleri” http://www.comu.edu.tr/yayinlar/II_stk_kongre_kitabi_2005.pdf (Erişim Tarihi: 22.06.2014).
- <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (Erişim Tarihi: 10.07.2014)

TÜRKİYE’DE İL ÖZEL YÖNETİMLERİ VE GELECEĞİ

THE SPECIAL PROVINCIAL ADMINISTRATIONS AND ITS FUTURE IN TURKEY

Yakup Bulut

Prof.Dr.Mustafa Kemal Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, ybulut@mku.edu.tr

Vedat Yılmaz

Öğr. Gör. Bitlis Eren Üniversitesi Adilcevaz MYO, vyilmaz@beu.edu.tr

ÖZET

İnsanlığın varlığı ile beraber çapı, etkisi, fonksiyonu nasıl olursa olsun yönetim olgusu daima var olmuştur. Ancak tarihsel süreçte görüldüğü gibi nüfus, güvenlik, teknoloji, ekonomik ve sosyal değişimler yönetim sistemlerini de değiştirebilmektedir. Müdahaleci devlet anlayışından liberal devlet yönetimi anlayışına geçildiği 1980 sonrasında bu değişim çok daha net görülmektedir. Özellikle küreselleşmenin etkisiyle bugün kamu yönetimleri farklı olsa da benzeşen ve kesişen değerlere de sahip olabilmektedir. Ülkemizin yönetim sistemini ve gelişim seyrini dikkate aldığımızda da bu değişimin tüm yönetim kademeleri için gerçekleştiği ve bu konuda birçok yeniden yapılandırma çalışmaları yapıldığı görülür.

Türkiye’nin yönetim sisteminin merkez yerel ekseninde değerlendirilmesi dikkate alınırsa merkezîyetçi bir yapıya sahip olması açısından il özel yönetimlerinin diğer yerel yönetimlere göre hep ayrı bir yere sahip olduğu ve gündemde kaldığı söylenebilir. Nitekim İl özel yönetimlerinin gelişim seyrine bakıldığında, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi’ne kadar dayandığı görülür. İlk kez tüzel kişiliği 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunun-u Muvakkati ile kazanmıştır. 1950 – 1960’lı yıllara kadar en önem arz eden birimler arasında yer almıştır. Ancak değişen koşullar ve ihtiyaçlara ayak uyduramadığı ve bu açıdan tartışıldığı da söylenebilir. 1987 yılında çıkarılan kanunla kendine özgü bir yasal ve yapısal boyuta sahip olsa da, yapılan yasal düzenlemelerin yerel halkın ihtiyaç ve isteklerinin karşılanması konusunda yetersiz kaldığı ve yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulduğu dillendirilmiştir. Bu çerçevede il özel yönetimlerinin görev ve yetkilerini etkin bir şekilde düzenleyen 2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunun, kısmen reform denilebilecek düzenlemeler içerdiği söylenebilir. Örneğin; il mülki idare amiri olan valinin il genel meclisi başkanı olma sıfatı elinden alınarak, meclise kendi üyeleri arasından bir başkan seçebilme olanağı sağlanması, il daimi encümeni “İl Encümeni” olarak değiştirilmesi ve karar organı ile yürütme organı arasındaki görev ve yetki paylaşımı gibi konuların netliğe kavuşturulması, il özel yönetimlerini yeniden önem arz eden kuruluş olarak gündeme taşımıştır. Ancak 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 14 Büyükşehir Belediyesi kurulduğu ve buna mevcut olan 16 Büyükşehir Belediyesi de eklendiğinde 30 Büyükşehir Belediyesi alanında İl Özel Yönetimlerinin Tüzel kişiliği sona ermektedir. İl belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi ve bu illerde bulunan il özel idarelerinin kaldırılması sonucu il özel yönetimlerinin tamamı da, acaba kaldırılabilir mi? Sorusunu gündeme taşımıştır. Dolayısıyla iki sorunun cevabı aranmalı. Birincisi mevcut Büyükşehir Belediyesi alanlarında İl Özel Yönetimlerinin boşluğu nasıl doldurulacak? İkincisi İl Özel Yönetimleri tamamen kalkmalıdır? İşte çalışma bu ve benzeri sorular çerçevesinde gelişmektedir. Bu bağlamda öncelikle mevcut yapı ortaya konmakta daha sonra il özel yönetimleri irdelenerek bazı önerilerde bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: İl Özel Yönetimi, Büyükşehir, Liberal Devlet, Tüzel Kişilik

ABSTRACT

Whatever the existence, the diameter, the effect and the function of mankind is, there was always the case of administration. However, as seen in the historical period; population, security, technology, economic and social changes have also changed the administration systems. This change

can be seen more clearly after the 1980s when people gave up the interventionist state approach and accepted the liberal state administration. Especially, with the impact of globalization today, public administrations may also have the moralities which converge and intersect with each other although they are different. When we pay attention to the administration system and the development course of our country, we can see that this change has been realised for the all administration levels and also many restructuring works have been done.

When Turkey's administration system is taken into account with the axis of central local evaluation, in terms of having a centralized structure, it can be stated that special provincial administrations have always had an important role and remained on the agenda for a long time than the other local administrations. Thus, when we look at the development course of the special provincial administrations, we can notice that it dates back to 1864 Provincial Regulations. It has obtained its first legal entity with the general administrative temporary law of province (İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati) in 1913. It has been among the most important components until the 1950s and 1960s. However, it can be said that it couldn't keep up with the changing conditions and needs and in this respect it was discussed. Although it has obtained its own legal and structural dimensions with the law in 1987, it has been stated that the legal regulations weren't sufficient enough to meet the needs and the requests of the local people and new regulations were needed. In this context, the special provincial administration law which effectively regulates the duties and the powers of special provincial administrations has been enacted with the number of 5302 in 2005. We can say that this law has partially included new regulations which can be called reforms. For example, deauthorizing the governor not to be the head of the general provincial council and giving the chance to the council to elect the head of the council among their own members, changing the permanent provincial council to "Provincial Council", clarifying the issues like sharing the duties and the powers between the decision organ and judicial organ have made the special provincial administrations become very important foundations again. However, the law with the number of 6360 which is about the new establishment of Fourteen Metropolitan Municipalities and Twenty-Seven Counties and the law which is about the amendments at the legislative decrees and some other laws have caused special provincial administrations lose their legal entity at the 30 Metropolitan Municipalities. Converting the provincial municipalities to the metropolitan municipalities and removing the special provincial administrations in those cities have raised the question "Is it really possible to remove all of the special provincial administrations completely? Therefore, the answers of those two questions should be searched. First, How to fill the absence of the special provincial administration in the domains of the existing Metropolitan Municipalities be filled? Second, Should the special provincial administrations be removed completely? Here, the study has been growing in the frames of this kind of questions. In this context, the existing structure is introduced initially and then the special provincial administrations are properly examined and some recommendations are made.

Keywords: Province Special Administration, Metropolitan, liberal state, legal entity

GİRİŞ

Dinamik bir yapıya sahip olan yönetimler için değişim, kaçınılmaz bir gerçektir. Ancak çoğu kez oturmuş ya da kurumsallaşmış bir yapıyı değiştirmek kolay olmamaktadır. Hatta bu tür değişimler zaman zaman ciddi sorunları da doğurabilmektedir. İşte Türk yönetim tarihinde ayrı bir yeri olan İl Özel İdareleri, aslında çok ciddi değişimlere uğramakla beraber tamamen kaldırılması bazı sorunları doğuracağı izlenimini de vermektedir. 6360 sayılı yasayla tüzel kişilikleri kaldırılan bu yönetimlerin gerekli olup olmadığını zaman gösterecektir. Ancak ilgili yasanın, bilinen büyükşehir modelinden farklı bir yapıyı getirmesi il özel idarelerini bir ihtiyaç olmaktan uzaklaştırmamaktadır. Çünkü il özel idareleri her ne kadar bir mahalli idare birimi olsa da yaptığı hizmetler ve faaliyetler açısından merkeze daha yakın gözüken bir pozisyondaydı. Atılan adım yerleşme açısından güzel gibi gözüксе de yapılacak hizmetlerde aynı performansın gösterilebileceği konusunda endişelerin olduğu söylenebilir. İl özel yönetimlerinin tarihsel süreci dikkate alınarak birtakım irdelemeler yapıldığında bu yönetimlerin geleceği hakkında daha sağlıklı yaklaşımlar sergilenebilir. Dolayısıyla bu çalışma il özel yönetimlerinin geleceğini irdelerken mevcut durumdan yola çıkmakta ve gelecekte bu yönetimlerin bir ihtiyaç olup olmadığı veya kaldırılmasının yararlı olup olmayacağı sorusuna cevap

aramaktadır. Bu bağlamda il özel yönetimlerinin ne anlama geldiği, yönetim sürecinde nasıl bir yere sahip olduğu, bugünkü durumu ve geleceğine ilişkin değerlendirmelere yer verilecektir.

İl Özel Yönetimleri

Anayasada yerini bulan yerel yönetim birimlerinden biri olan il özel yönetimleri, gerek Anayasa, gerekse 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu dikkate alındığında “il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerliğe sahip kamu tüzel kişileri” olarak tanımlanmaktadır. Yalçındağ’a göre (1995: 42), il özel yönetimleri, merkezi idareye ait bir takım görevleri, merkezi idare tarafından aktarılan ödenek ile uygun görülen yerde ve merkezi idarenin teşkilat ve personeli ile yürütmeye çalışan bir emanet komisyonudur. Aynı ölçekte farklı yönetim birimleri olsa da ortak amaç yerel halk olduğu için, halkın hizmet alanlarıyla ilgili giderek artan talepleri, beraberinde şehir yönetimlerine ilişkin yeni yönetim anlayışlarını da getirmiştir (Bulut, 2000: 1). Bu da kamu hizmetlerinin farklı metotlar ve teşkilatlarla icra edilmesine kapı açmıştır (Toprak, 2006: 3) ki, zaten kamu yönetimi hizmetlerin çapı ve niteliğine göre merkezden yönetim ve yerinden yönetim şeklinde örgütlenmiştir (Urhan, 2008: 85).

Merkezi yönetim, kanunların uygulanması ve hizmetlerin sunumunda tekliği esas almakla birlikte, kamu hizmetine ilişkin kaynakların ve hizmetlerin bir yerden paylaştırılmasını ön gören yönetimdir. Bu bağlamda kendi taşra teşkilatları olan il, ilçe ve bucak düzeyinde kamu hizmetlerini yerine getirebilmektedir. Bu ölçeklerde önemli bir hizmet birimi de il özel yönetimidir ve yerel yönetim birimi olarak kamu hizmetini üretmektedir. Anayasa gereği coğrafi yönden yerinden yönetim birimleri olan, belediyeler ve köylerin yanı sıra önemli bir yerel yönetim birimi olarak görülen il özel yönetimleri (Şengül, 2014: 1; Gözler, Kaplan, 2012: 49), bir yönüyle merkez yerel işbirliğinin en güzel sağlandığı birimdir denilebilir.

Tarihsel Süreç ve Yasal Dayanaklar

Türkiye’de yerel yönetim sisteminin temel birimlerinden biri olan il özel yönetimlerinin bir buçuk asrı aşan tarihi geçmişe sahip olduğu ifade edilmekle beraber (Bozlağan, Can 2009: 217), somut olarak ilk kez 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile yönetim sistemi içinde yer aldığı söylenebilir. İlk kez tüzel kişiliği ise 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunun-u Muvakkati ile kazanmıştır. 1960’lı yıllara kadar önem arz eden kuruluşlar arasında yer alan il özel yönetimleri, bu dönemden sonra değişen şartlara ve yönetim ihtiyaçlarına cevap veremediği gerekçesiyle yasal değişime uğramıştır. Nitekim 1987 yılında çıkarılan kanunla önemli düzenlemeler getirilmiş ve il özel yönetimlerin ismini taşıyan ve doğrudan ilgili olan İl Özel İdaresi Kanunu çıkarılmıştır. Ancak bu düzenlemede bekleneni verememiş ve yeni düzenlemelere gerek duyulmuştur. Bu bağlamda il özel yönetimlerinin görev ve yetkilerini etkin bir şekilde düzenleyen 2005 tarihli 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanun’u çıkarılmıştır ki, bu düzenleme, ülkemizin onayladığı uluslararası anlaşmaların yapısına uygun olarak hazırlandığı vurgulanmaktadır (Toprak: 2006: 31). Bu yasa, il özel idaresinin görev-yetki, organları, teşkilatı, insan kaynakları, mali yapısı ve borçlanması, çalışma yöntemleri ve süreçleri, diğer kurumlarla ilişkileri, denetimi ve yönetime katılma konularını yeniden düzenlemiş ve önemli sayılabilecek yenilikler getirmiştir (Eryılmaz, 2013: 181). Ancak çıkarılan 6360 sayılı yasa, büyükşehir yönetimlerini yeniden yapılandırırken, il özel yönetimleri için de yeni bir süreci başlatmıştır. Bu sürecin il özel yönetimlerinin varlığını nasıl etkileyeceğini, diğer bir ifade ile tamamen ortadan mı kaldıracak ya da yeni bir anlayış mı getirecek bunu zaman gösterecektir.

İl Özel Yönetimlerinin Türk Yönetim Sistemi İçindeki Yeri

İl özel yönetimleri, il mülki sınırları denilen idari coğrafyada faaliyet gösteren ve halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik kurulmuş kamu tüzel kişiliğine sahip coğrafi yönünden yerinden

yönetim kuruluşu olduğu için (Gözler, Kaplan, 2012: 70) hizmet alanı diğer yerel yönetim birimlerine göre daha geniştir. Belediyelerin hizmetleri, belirli bir yerleşim alanı ile sınırlı olduğu halde, il özel idaresinin hizmetleri, belirli bir alan ile sınırlı olmadığı ve belediye sınırları içinde ve dışında yerine getirdiği görevlerinin olduğu dikkat çekicidir. Bu bağlamda merkez-yerel ilişkileri ve kamu hizmetlerinin sunumu açısından ayrı bir yere sahiptir. Bu önemi dikkate alınarak 5302 sayılı kanun ile bu yönetimlerin yapısı günün şartlarına ve uluslararası normlara uygun hale getirilmiştir. Ayrıca 2005 yılında Köy Hizmetleri kapatılarak bu yönetimlere bağlanması bu yönetimlerin hem görev ve yetkilerini hem de önemini artırmıştır. Nitekim 5302 sayılı yasa incelendiğinde eğitimden sağlığa, alt yapıdan sosyal hizmetlere kadar birçok yerel kamu hizmeti il sınırları içinde il özel idaresi tarafından yerine getirilmektedir (Salihoğlu, 2012: 23). Ayrıca yasayla (m.6) il özel yönetimlerine verilen görevlerin yanında bir takım yetki ve imtiyazların da tanındığı (m.7) görülmektedir. Bu doğrultuda il özel yönetimlere, hizmet alanlarını ilgilendiren konularda yönetmelik çıkarma yetkisi verilerek, Anayasa'nın öngördüğü doğrultuda bir düzenleme yapılmıştır. 3360 sayılı il özel idaresi kanununda bu konu ile ilgili açık bir ifade bulunmamasından dolayı il özel yönetimleri düzenleyici işlem yapamamaktaydı (Coşkun, Uzun, 2005: 161). Bahsedilen yeniliklerin yanında 5302 sayılı kanun, il özel yönetimlerinin önemini artırması ile birlikte yerel halkın müşterek istek ve ihtiyaçlarını etkin ve verimli olarak karşılamak üzere organlarının da görev ve yetkilerini netleştirmiştir. Ayrıca il özel yönetimlerin özerkliğine yönelik önemli düzenlemeler yer almıştır (Parlak, 2007: 64-65). Örneğin; il mülki idare amiri olan valinin yerine, meclise kendi üyeleri arasından bir başkan seçebilme imkanının tanınması, il daimi encümeni "İl Encümeni" olarak değiştirilmesi ve karar organı ile yürütme organı arasındaki görev ve yetki paylaşımının netliğe kavuşturulması, il özel yönetimlerini yeniden önem arz eden kuruluş haline getirmişti. Ancak 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile 14 Büyükşehir Belediyesi kurulması ve buna mevcut olan 16 Büyükşehir Belediyesi de eklendiğinde 30 Büyükşehir Belediyesi alanında İl Özel Yönetimlerinin Tüzel kişiliğinin sona ermesi, il özel yönetimleri için yeni bir durumu ortaya koymaktadır. İl belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi ve bu illerde bulunan il özel yönetimlerinin kaldırılması sonucu acaba bu yönetimlerinin tamamının kalkması mı gündeme gelecek sorusunu beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla hem Büyükşehir Belediyesi alanlarında İl Özel Yönetimlerinin boşluğu nasıl doldurulacağı hem de mevcut illerde de İl Özel Yönetimlerinin tamamen kalkıp kalkmayacağı tartışılacaktır.

İl Özel Yönetimlerinin Geleceği

1960 ve 1970'li yılları arasında il özel idarelerinin gerekli olup olmadığına ilişkin olumlu ve olumsuz görüşler vardır (Keleş, 2006: 183-184). Olumsuz görüşlerin çok daha fazla olduğu dikkat çekicidir. Örneğin, görevlerinin farklı kuruluşlarca zaten yapıldığı, bu yönetimlerin merkezden aktarılan yardımların harcanmasına aracılık eden bir "emanet komisyonu" olduğu, kendi gelirleri ile personel giderlerini bile karşılayamayacak duruma geldikleri ileri sürülerek, bu yönetimlerin yerine bir kaç ili kapsayan bölgelerde planlı kalkınmanın daha etkin olacağı veya ilçe ölçeğinin kalkınma açısından uygun olduğu ve bu bağlamda ilçeye tüzel kişilik verilecekse, bugünkü il özel idarelerini güçlendirmek için çaba harcanmaması gereğine vurgu yapılmıştır. Özellikle yerel kamu hizmetlerin belediyeler tarafından yapılmasının daha uygun olacağına dikkat çekilmektedir. Buna karşın il özel idarelerinin gerekli olduğunu, diğer bir ifade ile bu yönetimler hakkında olumlu düşünenler ise işleyişten ziyade bu birimlerin tüzel kişiliğe sahip bir anayasa kuruluşu olduğuna vurgu yapmışlardır.

Türkiye'de özellikle 2000'li yıllara gelindiğinde genelde kamu yönetiminde, özelde yerel yönetimlerde hız kazanan yeniden yapılanma süreci, önemli değişimleri sağladığı ve yasal düzenlemeleri gerçekleştirdiği söylenebilir. Bu reform sürecinde il özel yönetimlerinde de bir yeniden yapılanmaya gidildiği ve il özel yönetimlerinin yapısının büyük ölçüde değiştiği görülmektedir. İl özel yönetimlerinin yeniden yapılandırılması, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile getirilen düzenlemeler çerçevesinde gerçekleşmiştir. Her iki kanun incelendiğinde il özel yönetimlerinin merkezden bağımsız, güçlü ve geniş bir teşkilata sahip, özerk yerel birimler olarak tasarlandığı ve il genelinde aktif bir idari mekanizma konumuna

getirilmeye çalışıldığı görülmektedir (Parlak, 2005: 176). 5302 sayılı kanun, il özel yönetimleri için daha özerk ve daha az idari vesayet denetiminin uygulandığı bir yapıyı öngörmüştür. Ayrıca yönetimde saydamlığı sağlayan ve halkın yönetim sürecine katılımını sağlayarak demokratikleşme adına önemli adımlar atılmıştır (Coşkun, Uzun, 2005: 173). Bu yasa ile yalnız bütçe gelir ve gideriyle ilgilenen il özel yönetimleri, geniş yetkilere sahip il genel meclisinden ötürü karar, köy hizmetlerinin bağlanması ile de hizmet üreten aktif bir kuruluş haline gelmiştir. Bu gelişmeler ile gelecekte belediyeler haricindeki tüm kamuda hizmet üreten kurumların yönetildiği başlıca kurum, il özel yönetimleri olmuştur (Duran, 2009: 193-194).

İl özel yönetimlerinin gelecekte öneminin daha da artacağına dair, düşünceler hakim olmuşken, 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı On dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair kanun ile büyükşehir belediyeleri kurulan ve daha önce kurulmuş olan büyükşehir belediyelerinde il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması ile 30 Mart 2014 tarihi itibarıyla Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu (Ordu 6447 sayılı kanun ile) on dört il büyükşehir belediyesi olarak hizmet vermeye başlayarak bu büyükşehirler ve daha önce büyükşehir belediyesi olarak hizmet veren on altı ilde bulunan il özel yönetimlerinin kapatılması, il özel yönetimlerinin geleceği hakkındaki olumlu atmosferi negatif yönlü olarak etkilemiştir.

2004 tarihli 5216 sayılı büyükşehir belediyesi kanunu ile Kocaeli ve İstanbul Büyükşehir Belediyelerinin sınırları il mülki olarak belirlenmişti. İl sınırları içerisinde il özel idaresi ve büyükşehir belediyesinin sorumlu hale gelmesi uygulamada görev ikiliği sorununu ortaya çıkarmış, altyapı, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar gibi alanlarda il özel idaresi ve büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarının net şekilde belirlenmesi nedeniyle il ölçeğindeki hizmetlerin önemli bir kısmı büyükşehir belediyeleri tarafından üstlenilmiş ve il özel idarelerinin kaldırılması tartışmaları tekrar gündeme gelmişti (Şengül, 2014: 50-52). 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdare Kanun'u ile il özel idarelerinin kaldırılması tartışmaları gündemini kaybetmişken, hatta köy hizmetlerinin özel idarelere bağlanması ile gelecekte başka kurumlarında bağlanarak daha güçlü bir konuma geleceği düşüncesi oluşmuşken, 2012 yılında kabul edilen 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında büyükşehir belediyesi olan illerdeki il özel idarelerinin kapatılması neticesinde 81 olan il özel idare sayısı 51'e düşürülerek il özel idarelerinin geleceği hakkında kafalarda soru işareti oluşmuştur.

6360 sayılı kanunun 34. Maddesinde "Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi iradenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Kurulmuştur" denilmekte (Baharçipek, 2014: 227), bu madde ile merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olan valinin büyükşehir belediyesi olan illerde bir nebze konumunu artırmıştır, diyebiliriz. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, küreselleşmenin getirdiği bir zorunluluk olarak, merkezi idare adına taşrada görev yapan mülki idare amirlerinin yetkileri daraltılırken, merkezi idareyi temsil etmeyen yerel ve özerk örgütlenmelerin öne çıktığı görülmektedir (Çimen, 2012:21). Bu durum yerelleşme veya yerel yönetimlerin güçlenmesi adına önemli bir adım gözükse de mülki idare amirlerinin geleceği açısından soru işaretlerini de beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla merkez-yerel ilişkilerinde yerel ve merkezin temsili açısından önemli olan iki aktörün (valilik ve il özel yönetimleri) geleceği birlikte tartışılmaya açılmaktadır. Bu tartışmanın temelinde iki nokta önemli olacaktır. Birincisi, aynı ölçekte seçilmiş ve atanmışların kamu hizmetlerinin yapılmasında nasıl konuşlandırılacakları diğeri ise yerel-merkez ilişkilerinde önemli olan bir yerel birimin fonksiyonlarını hangi birim ya da birimler yüklenecektir. Genel olarak yeni kamu yönetimi anlayışının, yerel halkın yönetime daha çok katılmasını, denetlemesini ve yönetmesini arzu eden bir seyri olduğu ve bu bağlamda seçen ve seçilenlere zemin hazırlayan yerel yönetimlerin alanını genişletme (Çimen, 2012: 18) isteğinde olduğu ifade edilebilir.

SONUÇ

1864 Vilayet Nizamnamesi ile başlayan sürecin bugünde il özel yönetimleri üzerinden yapıldığı söylenebilir. Diğer bir ifade ile il özel yönetimlerinin yönetim sistemimiz açısından gerekli olup olmadığı tartışmaları hep sürecek gibi gözükmemektedir. Gelecekte tamamen ortadan kalkan bir birim olabilir mi bunu zaman gösterecektir ancak, büyükşehir belediyesi olan otuz ildeki il özel yönetimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, bu yönetimlerin geleceğini olumsuz olarak etkilediği bir gerçektir. 6360 sayılı yasa çerçevesinde oluşan yeni düzende il özel yönetimlerinin personel ve diğer varlıklarının diğer birimleri bünyesinde ne kadar etkin verimli olacağı da tartışılabilir. Aslında bu yönetimlerin tüzel kişiliği devam ettirilmesi belki de belli bir dönem uygulamadaki aksaklık, gereklilik veya gereksizliği de ortaya koymaya katkı sunabilir.

KAYNAKÇA

BAHARÇİÇEK, Abdulkadir (2013), 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile Yerel Yönetimlerin Yapısında Yapılan Değişikliklerin Türkiye'nin Demokratikleşme Süreci Üzerindeki Etkileri, Yakup Bulut, Veysel Eren, Sedat Karakaya, Abdullah Aydın (Editörler), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, Pegem Akademi Yayınları, Ankara, S.223-229.

BOZLAĞAN, Recep, CAN, Aynur (2009), "İl Özel İdaresi İçinde Valinin Yürütme Organı Olması Sorunu ve Bir Çözüm Önerisi", Marmara Üniversitesi SBE Dergisi, Sayı: 32, Cilt:8, S. 217-232.

BULUT, Yakup(2000), "Büyükşehirlerde Katılımlı Yönetimin Hayata Geçirilmesinde Rol Oynayan Etmenler", Muğla Üniversitesi SBE Dergisi, Sayı: 1, Cilt: 1, S.1-17.

COŞKUN, Bayram, UZUN, Turgay (2005), "İl Özel İdaresi'nde Yeniden Yapılanma", Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

ÇİMEN, Adnan (2012), "Nereye Kadar Mülki İdare?" 2023 Yolunda Bir "Olmak ya da Olmamak" Analizi, İdarenin Sesi Dergisi, Sayı: Eylül-Ekim-Kasım, S. 17-22

DURAN, Alper (2009), Geçmişten Günümüze İl Özel İdareleri ve Geleceği, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sivas.

ERYILMAZ, Bilal (2013), "*Kamu Yönetimi Düşünceler- Yapılar- Fonksiyonlar- Politikalar*", 6.Baskı, Umutepe Yayınları, Kocaeli.

GÖZLER, Kemal, KAPLAN, Gürsel (2012), *Kısa İdare Hukuk*, 2. Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa.

KELEŞ, Ruşen (2006), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Beşinci Basım, Cem Yayınevi, İstanbul.

PARLAK, Bekir (2005), "Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri", Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

PARLAK, Bekir (2007), Geçmişten Günümüze İl Özel İdareleri Yasal ve Kurumsal Bir Analiz, Kamuda Sosyal Politika Dergisi, cilt 2, sayı 1,s. 48-67, Öncü Basımevi, Ankara.

PARLAK, Bekir, SOBACI, Zahid (2010), *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler*, 3. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.

SALİHOĞLU, Enver (2012), *İl Özel İdaresi*, Birinci Baskı, Beta Yayın Dağıtım, İstanbul.

ŞENGÜL, Ramazan (2014), *Yerel Yönetimler*, 4. Baskı, Umutepe Yayınları, Kocaeli.

TOPRAK, Zerrin (2006), “*Yerel Yönetimler*”, 6. Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

YALÇINDAĞ, Selçuk, Eylül (1995) “*Yerel Yönetimler*”, Yayın No. TÜSİAD-T/95- 9/184.

URHAN, Vahide Feyza, Temmuz-Eylül (2008), “Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması” Sayıştay Dergisi, Sayı: 70, S.85-102.

Resmî gazete 16 Mayıs 1987, 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,

Resmî Gazete, 4 Mart 2005, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 25745 sayılı

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER AÇISINDAN OLUŞTURULAN YEREL ÖZERKLİK²⁴

THE (NON)-FORMED LOCAL AUTONOMY IN TURKEY BY THE ASPECT OF LOCAL GOVERNMENTS

Çiğdem Akman

Öğr. Gör. Süleyman Demirel Üniversitesi, Eğirdir Meslek Yüksekokulu, cigdemargun@sdu.edu.tr.

İbrahim Attila Acar

Prof. Dr. İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, acar@ikc.edu.tr.

ÖZET

Türkiye’de uzun yıllardır tartışılan yerel özerklik kavramı, zaman içerisinde yerel yönetimlere ilişkin yapılan yasal düzenlemelerde kendini göstermiştir. Yerel yönetimlere daha fazla yetki, görev ve kaynak verilerek yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gereğini ortaya koyan bu kavram dünyanın birçok ülkesinde yerel yönetim reformlarının yapılmasında itici güç olmuştur. Ülkemizde gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının gerekçelerine bakıldığında da aynı sonuç ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada, yerel yönetim reformu kapsamında çıkarılan 6360 sayılı Kanun²⁵ yerel özerklik adına atılan/atılmayan adımlar ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Yerel Özerklik, 6360 Sayılı Kanun.

ABSTRACT

In Turkey, long-standing discussed the concept of local autonomy yerine subsidiary has shown itself in the legal regulations relating to local governments over time. This concept which reveals the need to strengthen local governments by giving more power, tasks and resources to local governments has been the driving force in making local government reform in many countries of the world. The same result emerges when we look at the reasons of local government reforms in our country. In this study, the steps taken/not be taken in the name of local autonomy in the Law No. 6360 published under local government reform will be presented.

Keywords: Local Governments, Local Autonomy, the Law No. 6360

GİRİŞ

Yerel özerklik, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde gün geçtikçe daha çok vurgulanmaya ve yasal düzenlemelerde yer almaya başlamıştır. Yerel özerklik; yerel yönetimlere daha fazla sorumluluk verilmesi anlamına gelmektedir. Daha geniş bir ifadeyle merkezi yönetimin kamu hizmetlerinde etkinlik sağlanması amacıyla yerel yönetimlere daha fazla görev, yetki ve kaynak aktarması gerektiği düşüncesine dayanmaktadır.

Yerel özerklik, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile önem kazanmıştır. 1985’de imzaya açılan Şart Türkiye tarafından 1992 yılında kabul edilmiş ancak bazı maddelere çekinceler konulmuştur. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda özerklik kavramı “yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır” şeklinde ifade edilmiştir.

²⁴ Bu çalışma Çiğdem Akman tarafından yazımı devam eden “Türkiye’de Mali Yerelleşme: Büyükşehir Belediyeleri Üzerinden Bir İnceleme” isimli doktora tezinden yararlanılarak yazılmıştır. Aynı zamanda bu çalışma Süleyman Demirel Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü öğretim üyesi Doç. Dr. Murat Okcu yürütücülüğünde Nisan 2013’te başlayan 24 ay süreli TÜBİTAK 1001 SOBAG 112K538 nolu araştırma projesi tarafından desteklenmektedir.

²⁵ Bu çalışmada 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 6360 Sayılı Kanun şeklinde ifade edilmektedir.

Ortaya çıkan bu gelişmelere paralel olarak Türkiye’de; merkezden yerele aktarılan görev ve sorumlulukların artırılması, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerinin kaldırılması ve yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı gelirlerinin olması gibi konular daha tartışılır hale gelmiştir. 2003 yılından sonra uygulamaya konulan yerel yönetim reformu kapsamında ele alınabilecek olan; 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yerel yönetimlerin özerk hale gelebilmesi için birçok yasal değişiklik yapılarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uygun yönetim yapısı oluşturulmaya, konulan çekinceler kaldırılmaya çalışılmıştır.

Çalışmada, ilk olarak yerel özerklik kavramı ele alınmış, daha sonra Türkiye’de yerel özerkliğin gelişimine kısaca değinilmiş ve son olarak da 6360 sayılı Kanun ile idari ve mali özerklik açısından atılan ve atılamayan adımlara yer verilmiştir.

Yerel Özerklik Kavramı

Özerklik “kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme hakları” (Tortop, 1996:3); bir yerel topluluğun yerel nitelikteki hizmetleri bağımsız olarak bizzat kendi organları ve mali gücü ile yapabilmesi şeklinde tanımlanmaktadır (Keleş, 2012: 54).

Yerel özerklik ise, yerel yönetim tartışmalarında sık kullanılan akademik ve popüler bir kavramdır. Fakat nadiren kavramsal olarak dikkatli bir şekilde veya hayata geçirilmiş ve deneysel araştırma konusu olarak tanımlanmaktadır. Aynı zamanda bu kavram genellikle yerel mali takdir, yerelleşme ve özerk yönetim gibi kavramlarla aynı anlamda kullanılmaktadır (Wolman ve diğ., 2).

Yerel özerklik ile ilgili birden fazla tanım bulunmaktadır. En basit ifade ile Wolman ve Goldsmith (1990) yerel özerkliği siyaset açısından tanımlamakta ve esasen bu kavramı hükümetin yerel yargı yetkisinin sakinlerin refahı üzerinde bağımsız bir etkiye sahip olma yeteneği olarak ifade etmektedirler. Boyne (1996), bu tanımı açıkça yerel hükümetin yenilik yapma, deneme ve yargı tarafından değiştirilebilen politikalar geliştirebilme gücünü kapsayacak şekilde genişletmiştir. Boyne, yerel hükümetlerin hizmet kalitesi ve nicelik açısından birbirleriyle rekabet etmeleri için yeterli özerkliğe sahip olmaları gerektiğini savunmuştur. 1996 yılında da, Kirlin hükümet kavramını yönetimle değiştirerek daha da genişletmiş ve yönetim kapasitesini coğrafi olarak tanımlanan bir insan grubu için toplu seçimler yapma ve gerçekleştirme yeteneği olarak tanımlamıştır. Kirlin, yönetim kapasitesinin tek bir hükümetten fazlasını kapsadığını ve dahası kamu yasaları, diğer hükümetler ile etkileşimi ve sivil altyapı durumu ile şekillendirildiğini de savunmuştur (Chapman, 1999:1).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 3. maddesinde yerel özerklik, “yerel yönetimlerin kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı” olarak tanımlanmaktadır.

Yerel yönetim birimlerinin yerel nitelikteki işleri merkezi yönetim müdahalesi olmadan geniş bir özerklikten yararlanarak kendi olanakları ile yerine getirebilmeleri; seçilmiş yerel organlara halkı temsil edebilme ve seçilebilme imkânlarının verilmesi olmak üzere yerel özerkliğin iki yönü bulunmaktadır (Keleş, 2012: 54).

Yerel özerklik iki farklı şekilde ortaya çıkmaktadır. Bunlar *idari* ve *mali özerklik*dir. İdari özerklik, yerel yönetimlerin kendi seçilmiş organlarıyla, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın bağımsız olarak karar alma ve uygulama hakkının olması şeklinde tanımlanmaktadır. Tanımdan da anlaşıldığı üzere, idari özerkliğin iki önemli koşulu bulunmaktadır; bunlardan ilki seçilmiş yerel organların bulunması, diğeri ise seçilmiş yerel organların bağımsız olarak karar alma ve uygulama hakkına sahip olması gerektiğidir (Yüksel, 2005: 281). İdari özerklik; güvenlik, kullanılabilirlik ve verimlilik için birçok dağıtılmış uygulamalar adına önemli bir gereklilik olarak değerlendirilmektedir

(Yalagandula, 1). Aynı zamanda, idari özerkliğin sağlanabilmesi için yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin kaldırılması bir zorunluluktur.

Mali özerklik; hem yerel ekonomiden yeterli gelir arttırmak, hem de sonrasında bu gelirleri nasıl harcayacağını belirlemek için gerekli olan yargı yeteneği ile ilgilidir (Chapman, 1999: 3). Yerel yönetimlerin kendilerine verilmiş olan hizmetleri etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlık ilkelerine uygun bir şekilde yerine getirebilmek için mali özerliğe sahip olması gerekmektedir. Yeterli gelir kaynaklarının olmaması özerkliğin sınırlanmasına ve merkezi yönetimin müdahalesinin artmasına neden olacağı için mali özerklik, yerel özerkliğin önemli bir koşulu olarak ortaya çıkmaktadır (Tortop, 1996: 7).

Mali özerklik, yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı kaynaklara sahip olması, özellikle de kaynaklarının büyük bir oranının öz kaynaklarına dayalı olması anlamına gelmektedir. Merkezden gelen transferlere dayalı bir mali gücü bulunan yerel yönetim birimleri müdahalelere açık durumdadır. Bu durum yerel yönetimleri merkezi yönetimin uzantısı birimler haline dönüştürebilme riski taşımaktadır.

Türkiye’de Yerel Özerklik

Osmanlı Devleti’nden miras kalan idari ve mali açıdan merkezîyetçi bir yapıyı Türkiye uzun zaman muhafaza etmiştir. Türkiye açısından yerel özerklik konusunda ilk somut adımlar 1945-1960 yılları arasında atılmaya çalışılmıştır. Bu dönemde belediye yönetiminin demokratikleşmesi ve belediye gelirleri ile ilgili yasal değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Türk Belediyecilik Derneği tarafından belediyelerin özerkliğin ön koşulu olarak belediye gelirlerinin yeterli düzeye yükseltilmesi gerektiği ifade edilerek, belediye gelirlerinin artırılması tartışmalarına yeni bir boyut getirilmiştir. Sadece belediye gelirlerinin artırılması yeterli görülmemekte, aynı zamanda da devletin topladığı temel vergilerden pay alma esasına dayanan bir sistemin belediyeleri merkeze bağımlı kılacağı belirtilmiştir. Bu nedenle belediyelere gelirleri arasında önemli bir yer tutacak yerel bir verginin oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır. Ancak tüm bu görüşlere rağmen yapılan düzenlemelerde gelirler sadece borçlanma sınırının artırılması ve gelirlerin çoğaltılması yoluyla genişletilmiştir (Tekeli, 2009:125-128). Türk Belediyecilik Derneği tarafından ortaya konulan bu farklı boyut günümüzde de hala tartışılmakta, mali özerkliğin sağlanması için gerekli olan temel koşullarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Aynı zamanda bu dönemde üç mahalli idarenin temel kanunlarının yenilenip bu birimlerin idari ve mali yapılarının güçlendirilmesi amacıyla birçok tasarı hazırlanmasına rağmen istenilen amaca ulaşılamamıştır (DPT, 1991: 10).

Özerklik hakkı genellikle anayasalar ile güvence altına alınmaktadır (Tortop, 1996: 3). Ülkemizde ilk olarak 1961 Anayasası ile mahalli idarelere, *“görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı”* ifade edilerek *“mali özerklik”* vurgulanmıştır. 1963 yılından sonra planlama dönemine geçilmesiyle de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile ilgili önerilere yer verilmiştir. Özellikle, mali özerklik konusunun uzun yıllar boyunca kalkınma planlarında yer aldığı görülmektedir.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1963-1967), yerel yönetimlerin halkın katkısını sağlamada en elverişli kuruluşlar olduğu ve kamusal harcamalarla halkın katkısının sağlanmasının yararları; İkinci Planda (1968-1972) küçük toplum birimlerinde teşebbüs gücünün önemi; Üçüncü Planda (1973-1977) yerel yönetimlere özel bir önem verilerek, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmasında öz kaynakların geliştirilmesinin esas olacağı ve kaynakların merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görevlerine uygun olarak bölüşümünü sağlayacak bir mali denkleştirme sistemi kurulacağı; Dördüncü Planda (1979-1983) ise yerel yönetimlerle ilgili ilke ve politikalarla ilgili olarak ayrıntılı bilgilere yer verilmiştir (DPT, 1991: 11-20).

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) öncülüğünde 1962 yılında merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yapıları ve aralarındaki ilişkileri düzenlemek amacı ile Merkezi Hükümet Araştırma Projesi (MEHTAP) hazırlanmıştır. Bu projede *“kuruluşları, kendilerine yüklenen hizmetlerle ölçülü bir şekilde gelir kaynaklarına sahip kılmak, esaslarına uyulmalıdır”* düşüncesi vurgulanmıştır (TODAİE, 1966).

1982 Anayasanın 127. maddesinde de “mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği” ve “mahallî idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması” gerektiği yer almıştır (1982 Anayasası, www.anayasa.gen.tr).

Avrupa Konseyi tarafından ise yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla 1985 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) kabul edilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, özerklik kavramının tanımı, kapsamı ve özerkliğin sağlanması için gerekli önkoşullardan; ikinci bölümde, Şart’ı imzalayacak ülkelerin sorumluluklarından ve kapsayacağı makamlardan; üçüncü bölümde ise yürürlük, imza ve onay, bildirimler ve çekilmeye ilişkin hükümlerden bahsedilmektedir. Şartta yerel demokrasi, yerel özerklik, hizmette yerellik, katılım ve etkinlik gibi ilkeler ön plana çıkmaktadır. (AYYÖŞ, www.avrupakonseyi.org.tr).

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 21 Kasım 1988 tarihinde imzalamış ve şart 1 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir (ABGS, 2011, www.abgs.gov.tr). Türkiye Şart’ı bir sözleşme olarak değil, “tavsiye kararı” niteliğinde olmasını istemesinden dolayı üç yıl sonra imzalamıştır. Çünkü Şart’ın içerdiği ilkelerle, Anayasa ve yerel yönetimleri düzenleyen yasalar arasında (örgüt yapısı, görev, yetki ve merkezi idare ile olan karşılıklı ilişkiler açısından) çelişkilerin olduğu düşüncesi (Yeter, 1996: 6) hâkim olmuştur.

Ayrıca bu dönemde DPT tarafından hazırlanan Beşinci Kalkınma Planında (1985-1989) yerel yönetim organlarının seçimi ile ilgili yeni kurallar, büyükşehirlerin hukuki temelleri ve belediye lehine yapılan gelirlerdeki değişiklikler (DPT, 1991: 20-21); Altıncı Planda (1990-1994) yerel yönetimlerin “bölgesel ve yöresel gelişme” bölümünün alt bölümü olarak düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir (Bilgiç ve Gül, 615).

TODAİE tarafından yapılan bir diğer önemli çalışma, 1991 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi’dir. Bu projede, yerel yönetim kuruluşlarının yeterince güçlü olmadığı ve bu nedenle de özellikle üç alanda geniş yetkilere sahip olmaları gerektiği vurgulanmıştır. İlk özellik yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yetki ve sorumluluğun yerel yönetimlere bırakılması gerektiğidir. İkinci özellik, yerel yönetimlerin sorumluluğu altındaki hizmetleri yerine getirirken merkezi yönetimin onayına gerek kalmadan karar alma ve uygulayabilme yetkisine sahip olması gerektiğidir. Çünkü yerel yönetimin gerçek anlamda demokratik ve güçlü kamu kuruluşları niteliği kazanmasının en temel koşulu budur. Üçüncü özellik ise, yerel yönetimlere özerk ve güçlü kuruluş niteliği kazandıran en önemli öğe olan mali özerkliktir. Yani, yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklara sahip olmaları ve bu açıdan merkezi yönetime bağımlı kalmamalarıdır (TODAİE, 1992: 3-4).

Yedinci Kalkınma Planında (1996-2000) “yapısal değişim projesi” adı verilen bir yaklaşımla yerel yönetimlerin güçlendirilmesi reformu yapılarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki işbölümünü yerinden yönetim ilkesine göre düzenlenmesi gerektiği; Sekizinci Planda (2001-2005), merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin üniter yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, işbölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulması ve merkezi ve yerel idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı açısından yeniden düzenlenmesi; Dokuzuncu Planda (2007-2013) yerelleşme ve yerel yönetimlerle ilgili bazı temel ilkelerin esas alınması gerektiği hususları düzenlenmiştir (Bilgiç ve Gül, 615).

Ülkemizde tüm bu gelişmeler ışığında yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan güçlendirilmesi amacıyla 2003 yılından sonra 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu ve en son 6360 sayılı Kanun kabul edilerek uygulamaya konulmuştur. Türk kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde ise, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir.

Belediye ve büyükşehirlerle ilişkin yapılan yasal düzenlemelerde bu birimler idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak tanımlanarak, görev, yetki ve kaynakları artırılmıştır. Bu değişiklikler ile idari ve mali özerklik açısından daha somut adımların atıldığı bir döneme girilmiştir. Son olarak 2014 yılını da kapsayan Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018), hem yerel yönetimler hem de yerel yönetimler maliyesi ismiyle Özel İhtisas Komisyonu oluşturulmuştur. Onuncu Kalkınma Planının önemli amaçlarından birisi, “kamu mali sisteminin ihtiyaç duyduğu gelirlerin sağlıklı ve sürekli

kaynaklara dayandırılmasının yanında, gelirlerin etkili ve ekonomik bir şekilde toplanması, gelir dağılımının iyileştirilmesi, tasarrufların artırılmasına katkı sağlanması ve yerel yönetimlerin mali yönden merkezi yönetime bağımlılığının azaltılmasını” sağlamaktır. Ayrıca, kamu gelirlerinin kalitesinin artırılması programı kapsamında yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranının performans göstergelerinden biri olarak yer alması mali özerklik açısından oldukça önemlidir (Onuncu Kalkınma Planı, www.kalkinma.gov.tr).

Bu gelişmelere paralel olarak yerel yönetimlerin idari ve mali bakımından daha özerk olması yönünde somut adımların atılmasıyla ülkemizde, *merkezin yönetmesinden yerelin yönetmesi anlayışına doğru* bir süreç yaşandığı görülmektedir.

6360 Sayılı Kanunda Yerel Özerklik

Yasal düzenlemelerde idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak tanımlanan yerel yönetim birimlerinin tam anlamıyla yerel özerkliğe sahip kuruluşlar olduklarını ifade etmek zordur. Yerel yönetim reformlarının son halkası olarak ifade edilebilecek, 12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 Sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”²⁶ ile yerel yönetimleri ilgilendiren birçok yasal düzenlemede değişiklikler yapılmıştır.²⁷ 6360 sayılı kanundan yola çıkılarak, çalışmanın bu kısmında yerel yönetimlerin özerkliği açısından atılan/atılamayan adımlar tespit edilmeye çalışılacaktır.

Kanunun genel gerekçesinde; “küreselleşme ile yönetim paradigmasının değiştiğini ve bu değişimin de beraberinde yeni değerleri ortaya çıkardığı belirtilmiştir. Birçok gelişmiş ülkede etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıkmıştır. Bu ilke ve değerler vatandaşlar için hizmet kalitesini geliştirerek vatandaş memnuniyetini, aynı zamanda da vatandaşların yönetime katılımını arttırmayı öngörmektedir. Bu yeni anlayışa göre kamu yönetiminin, etkinliği, verimliliği ve vatandaşın artan hizmet beklentilerini karşılamak zorunda” olduğu belirtilmiştir (www.tbmm.gov.tr).

6360 Sayılı Kanun ile idari anlamda birçok değişiklik yapılmıştır. 14 il belediyesi büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşarak, toplam büyükşehir belediye sayısı 30 olmuş ve büyükşehir belediyelerinin sınırı il mülki sınırı olarak genişletilmiştir. Bazı belde belediyeleri kapanarak büyükşehir belediyesine dâhil olmuş, bazı belediyeler ise büyükşehir ilçe belediyesi haline gelmiştir. Büyükşehir Belediyesi olan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve beldelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak ilgili ilçe belediyesine mahalle olarak bağlanmıştır. 2000’in altında nüfusu olan belediyeler kapatılarak köye dönüştürülmüştür. Belediye sınırları içinde nüfusu 500’ün altında olan yerlerde mahalle kurulamayacağı hususu düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki bucak ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır. Büyükşehir Belediye sınırları içinde 27 yeni ilçe kurulmuş, 1.053 belde belediyesi ile 16.082 köy mahalle haline getirilmiştir.

6360 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununda önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Kanun ile toplamda otuz olan büyükşehir belediyelerindeki “İl Özel İdareleri” kaldırılarak yerine valiliğe bağlı “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKB)” kurulmuştur. Bu değişiklik ile ülkede 51 adet il özel idareli il ve 30 adet il özel idaresiz il şeklinde ikili bir yapı oluşturulmuştur.

Merkezileşmeyi arttırdığı düşünülen İl Özel İdarelerinin; yerel nitelikli hizmet sunumunda daha kaliteli hizmet sunulabilmesi, planlama ve koordinasyon sağlanması, görev bölüşümündeki karmaşanın ortadan kalkması gibi nedenlerden dolayı kaldırılarak yerine Yatırım İzleme ve

²⁶ Bu kanundan kısa bir süre sonra 14.03.2013 tarihinde 316 Sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” kabul edilerek Ordu ili de büyükhşire dönüştürülmüştür.

²⁷ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 5682 sayılı Pasaport Kanunu ve 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu.

Koordinasyon Başkanlığının kurulmasının idari vesayeti arttırabileceği sorunu ortaya çıkmaktadır. Çünkü kanunda bu merkezlerin, “Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek” amacıyla valiye bağlı olarak kurulduğu belirtilmiş ancak bu merkezlere tanınan yetkinin sınırlarının ne olacağını tam olarak bilinmemektedir.

Kanunda Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmıştır (6360 sayılı Kanun, 34. md.):

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesiyle birlikte Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilir. Bu raporlar yıllık olarak hazırlanır ve takip eden yılın şubat ayı sonuna kadar yukarıdaki mercilere gönderilir.

Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardım ve desteğin koordinasyonu, denetimi ve izlenmesi ve acil durumlarda bizzat yerine getirilmesi Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından sağlanır.

İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister.

Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir.

Yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı tutarlar ilgili kurumun pay ve ödeneklerinden tahsis yapan kurum tarafından kesilerek İçişleri Bakanlığına veya hizmeti yerine getiren diğer kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir.

Bu kapsamda İçişleri Bakanlığına ve diğer genel bütçeli idarelere aktarılan tutarların bu kurumların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi birinci fıkra hükümleri çerçevesinde, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılan tutarların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi bu kurumların tabi olduğu mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilir. Diğer genel bütçeli idarelere ilişkin bütçe işlemlerini yapmaya bu kurumların üst yöneticileri yetkilidir.

İlk maddede belirtilen “....adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesiyle birlikte Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilir” ifadesiyle, YİKB’lere ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının yürütmekle görevli oldukları faaliyetleri aksatmaları halinde denetleme yetkisi verilmesi ile merkezi yönetimin daha güçlü bir vesayet yetkisine kavuşacağı görüşü hakim olmaya başlamıştır. Ayrıca, il özel idarelerinin halk tarafından seçilmiş bir meclisleri varken, YİKB bir merkezi yönetim kuruluşu olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, il özel idarelerinin görev ve yetkileri arasında belediyelerin üzerinde idari vesayet yaratacak bir sorumluluk olmaması yerel özerklik açısından oldukça önemli bir husustur.

6360 sayılı Kanun ile “Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisine yönlendirici ve düzenleyici kararlar alma” yetkisi verilmiştir (11. md.). Bu fıkra göre; büyükşehir belediyelerine yönlendirici ve düzenleyici kararlar alma yetkisi verilmektedir.

Burada ortaya çıkabilecek durum “vesayetin el değıştirmesi” şeklinde ifade edilebilir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde denetim sağlamak amacıyla kullandığı yetkiler büyükşehir belediyelerine devredilerek vesayetın el değıştirdiğı söylenebilir. Büyükşehir belediyeleri koordinasyon sağlama görevini yerine getirebilmek için karar alma yetkisi ile ilçe belediyeleri üzerinde vesayet yaratabilir. Aynı zamanda bir anlaşmazlık çıkması durumunda büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesinin farklı partilerden olması veya anlaşmazlık yaşayan ilçe belediyelerinden birinin büyükşehir belediyesi ile aynı partiden olması durumunda verilen kararların objektifliğı konusunda şüpheler ortaya çıkabilir.

Büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarına ilişkin 5216 sayılı Kanundan farklı olarak 6360 Sayılı Kanunda yapılan değışikliklerle büyükşehir belediyelerine; yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliğı ve karla mücadele çalışmalarını yürütme yetkisi, amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapılmasına izin, yurtdışı müsabakalarda derece alan veya üstün başarı gösteren teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödöl verme yetkisi, mabet yapma yetkisi ve afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliğı açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteğı sağlama görevi verilmiştir (6360 sayılı Kanun 17. md.).²⁸

Yeni kanun ile yük ve yolcu terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak işletmek ve işlettirmek veya ruhsat vermek; mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütme; her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek ile temizlik hizmetleri ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilme ve birlikte yapabilme yetkisi de verilmiştir (5216 sayılı Kanun, 7/1,s,t bentleri). Yapılan yeni düzenleme ile ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerinde bir artış yaşanabilecekken, bu durum büyükşehir belediyeleri uyum ve koordinasyon sağlama rolü ile ilçe belediyeleri üzerinde daha merkeziyetçi yapı oluşturabilmesine neden olabilecektir (İzci ve Turan 2013: 133-134).

Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri birlikte ortak projeler geliştirebilme ve yatırım yapabilme yetkisine de sahiptirler. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin %3’ünü aşmamak ve bütçede ödeneğı ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine malî ve aynı yardım yapabilmektedir (5216 sayılı Kanun, 27. md.). Yerel yönetim birimleri arasında etkinliğin sağlanabilmesi için işbirliğı fonksiyonunun bulunması ve kullanılması oldukça önemlidir. Ancak burada da üzerinde durulması gereken önemli konulardan biri; işbirliğı yapılırken, aynı partiden olunmasına değil, hizmetlerde etkinlik açısından bakılması gerektiğidir.

Büyükşehir belediyelerinin, ilçe büyükşehir belediyelerinin bütçe ve imara ilişkin kararları üzerinde değıştirerek kabul etme yetkisinin bulunması ve imara ilişkin konularda denetleme yetkisine sahip olması idari özerkliğın sağlanamadığının bir göstergesidir (Alıcı, 2013: 149-150). 6360 sayılı kanunda bu duruma ilişkin bir değışiklik bulunmamaktadır. Oysa ki, idari özerkliğe sahip yerel yönetim birimlerinin kendi bütçelerini yapma ve kendi kararlarını alabilme ve uygulayabilme haklarının olması gerekmektedir. Halka yakınlık ilkesine uygun olmayan bir uygulama söz konusudur.

Yeni kanun bir süre uygulandıktan sonra büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri ile ilgili olarak ortaya çıkan somut örnekler üzerinde dikkatle durularak; büyükşehir belediyelerine verilen koordinasyon görevinin nasıl yerine getirildiğı, ne gibi sorunlarla karşılaşıldığı, nasıl çözümler üretildiğı ve kanunda değışiklik yapıp yapılmamasının gerekliliğı konusunda çalışmalar yapılmalıdır.

Yerel yönetim birimlerinin mali özerkliğe sahip olabilmeleri için görevleri ile orantılı gelirlere sahip olabilmelerin yanı sıra, gelirlerinin öz kaynaklara dayalı olması, merkezden alınan transferlere bağımlılığın az olması ve borçlanma özerkliğının bulunması gerekmektedir.

²⁸ Belediyelerin, sporu teşvik amacıyla yapacakları nakdî yardım bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın binde yedisini geçemez (6360/17).

6360 sayılı kanunda gelirlere ilişkin yapılan en önemli değişiklik 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da yapılmıştır. Değişikliğe göre:²⁹

Büyükşehir dışındaki belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından ayrılan pay yüzde 2,85'den yüzde 1,50'e;

Büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından ayrılan pay yüzde 2,50'den yüzde 4,50'e;

İl özel idarelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından ayrılan pay yüzde 1,15'den yüzde 0,5'e;

5779 Sayılı kanuna göre; *"Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır."* fıkrası *"...büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır."* şeklinde değiştirilmiştir.

Bu değişiklikler ile büyükşehir belediyesinin gelirleri artırılmıştır. Hem büyükşehir belediyelerinin büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından elde ettiği gelir yüzde 5'den yüzde 6'ya çıkarılmış, hem de büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından ayrılan pay yüzde 2,50'den yüzde 4,50'ye yükseltilerek büyükşehirlerin bu paydan alacakları yüzde 30'luk büyükşehir belediye payı artırılmış olmaktadır.

5779 sayılı Kanunun büyükşehir belediye paylarının tahsisine ilişkin esaslarda ise şu değişiklikler gerçekleştirilmiştir³⁰:

2 nci maddenin ikinci fıkrasına göre ayrılan büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; yüzde 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılır.

2 nci maddenin üçüncü fıkrasına göre ayrılan yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 40'lık kısmının yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır."

Yapılan bu düzenleme ile doğrudan büyükşehir belediyesine aktarılan pay %70'den %60'a düşürülerek kalan %40'lık payın dağıtımında yer alan nüfus kriterine yüzölçümü kriteri de eklenerek iki önemli değişiklik yapılmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin gelirlerine ilişkin yapılan önemli değişikliklerden birisi de belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler ile ilgilidir. Değişikliğe göre, belediyelerin bu gelirleri tahsil tarihinden itibaren kırkbeş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşası dışında kullanamamaktadır (6360 sayılı Kanun, 11. md.). Eklenen bu yeni fıkra ile büyükşehir belediyesinin bir yandan gelirleri bir yandan da sorumluluğu artırılmıştır.

6360 Sayılı Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerde önemli gelir kaynaklarından olan emlak ve gelir vergisi ile ilgili olarak şu fıkra eklenmiştir: *"bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisi*

²⁹ 6360 Sayılı Kanun 25. Maddesinde 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 2. Maddesinin 2 ve 3. Fıkraları değiştirilmiştir.

³⁰ 6360 Sayılı Kanun 26. Maddesinde 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 5. maddesinin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkraları değiştirilmiş ve beşinci fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

ile 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle alınmaz ve 31/12/1960 tarihli ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun 9 uncu maddesinin birinci fıkrasının üçüncü bendi, 23 üncü maddesinin birinci fıkrasının birinci bendi ile beşinci bendi, 66 ncı maddesinin birinci fıkrasının beşinci bendi hükümleri 31/12/2017 tarihine kadar (bu tarih dâhil) uygulanmaya devam edilir. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret beş yıl süreyle en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenir. 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun geçici 2 nci maddesi ile köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen yerlerde de bu fıkra hükmü uygulanır. Yeni kanun ile büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalarak tüzel kişiliği kaldırılan köylerden emlak ve gelir vergisi ile ilgili olarak 5 yıllığına muafiyet getirilmiştir.

TEPAV raporuna göre 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birçok önemli değişiklik ortaya çıkmaktadır (Koyuncu, 2012: 5):

Yeni getirilen sistem ile yeni büyükşehir olan illerin aldıkları paylarda önemli derecede bir artış olmaktadır. En çok kazanan ilk beş il yüzde değişim olarak sırasıyla Muğla (%90), Van (%77), Erzurum (%71), Balıkesir (%65) ve Tekirdağ'dır (%63). Payların artmasına rağmen İstanbul %4'lük bir kayıp yaşamakta, İzmir, Ankara ve Gaziantep'teki değişim %5'in altında kalmaktadır.

Kişi başına düşen gelirden TL cinsinden artışta ise, Erzurum 197 TL, Muğla 186 TL ve Van 167 TL almaktadır. İzmir'de 20 TL, Ankara'da 3 TL artış olurken Gaziantep'te hiç artış olmamakta İstanbul ise 21 TL kaybetmektedir.

Merkezden transfer edilen payların belediye ve özel idarelerin bütçe gelirleri içindeki oranı %48'den %54'e çıkarken, GSYİH içindeki payı da %1,93'ten %2,20'ye çıkmaktadır. Payların mali büyüklüğü ise %12 artmaktadır. Bu değişimler paylarda yaklaşık 3,1 milyar TL'lik bir artışın karşılığı olarak gerçekleşmektedir yani bütçeye 3,1 milyar TL ek yük eklenmiştir.

Kanunun öngördüğü yerel yönetim paylarındaki artış ile yerel yönetimlerin mali olarak güçlendirilmesine yönelik ciddi bir adım atılmıştır. Ancak, Kanun yerel yönetimlerin öz gelir yaratma kapasitesini artırmaya yönelik bir içerik sunmazken transfer edilen payları yükselterek merkeze olan bağımlılığı da artırmaktadır.

Paylardaki artış yerelleşmenin göstergelerinden biri olan yerel yönetim/merkezi yönetim harcama oranını da yerel yönetimler lehine artırmaktadır. Kanun'daki pay artışı Türkiye'nin yerel yönetim harcamalarının merkezi yönetim harcamalarına oranını %22'den %23'e çıkarmaktadır.

Rapordan da anlaşılacağı üzere mali özerklik açısından kanunda gerekli düzenlemeler yer almamaktadır. Büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri yaklaşık 56,5 milyonluk bir nüfusa hizmet edecek toplam yerel yönetim payının %81'ini kapsamaktadır. Buna rağmen henüz öz gelirleri yeterli düzeye ulaşamamıştır. Hem mevcut hem de yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde önemli artışlar meydana gelmiştir. Ancak bu artış transfer edilen pay oranlarının yükseltilmesiyle sağlanmıştır. Bu durum büyükşehirleri merkezin birer uzantısı haline getirebilmektedir. Dikkat edilmesi gereken bir diğer husus da, büyükşehirlerin bir yandan gelirleri artarken diğer yandan da borçlarının da artmasıdır.

Son olarak, 6360 sayılı Kanun, kanunlaşması gündeme geldiği tarihten günümüze kadar birçok tartışmaya neden olmuştur. Bu tartışmalarda; ilgili kurumların, kamuoyunun, sivil toplum kuruluşlarının, meslek odalarının, akademisyenlerin ve muhalefetin görüşleri alınmadan hazırlandığı, büyükşehir belediye başkanların çok güçlü hale geldiği, Anayasaya ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı olduğu, kanunun gerekçesinde belirtildiği gibi "olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı" yerine "yerel düzeyde merkezileşme" anlayışının hâkim olduğu gibi ortak görüşler yer almaktadır³¹. Anayasa Mahkemesine kanundaki birçok maddenin iptali için başvurulmasına rağmen, sadece bir madde de değişiklik yapılmıştır³².

³¹ 6360 sayılı kanuna yönelik getirilen eleştirilerle ilgili daha ayrıntılı bilgi için bakınız: Kemal Gözler, 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler, www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.htm; M. Akif Çukurçayır, Giriş Yazısı, Yerel Politikalar 3-Büyükşehir Belediyesi Modeli Nereye, Ocak/Haziran 2013; Erbay Arıkboğa, Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform, Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi, Sayı 2, Haziran 2012; Erbay Arıkboğa, Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli, Yerel Politikalar Dergisi, Yıl 1, Sayı 3, Editör: M. Akif Çukurçayır, Ocak/Haziran 2013; İsmail Faruk Aksu, 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Siyaset, Hukuk ve Yönetim Araştırmaları Merkezi Bilgi Notu No. 1 // Aralık 2012 www.turkakademisi.org.tr,

SONUÇ

Yerel yönetim birimlerinin gelişen ve değişen ihtiyaçları karşılayarak etkin kamu hizmeti sunabilmesi için idari ve mali özerkliğe sahip olabilmeleri gerekmektedir. Bunun için yerel yönetim birimleri bağımsız karar alma ve uygulayabilme hakkına, seçilmiş organlara ve yeterli mali kaynağa sahip olmalıdır. Yerel yönetimlerle ilgili olarak yapılacak yasal düzenlemelerin de bu koşullara uygun olarak düzenlenmesi yerel özerklik açısından oldukça önemli bir husustur.

Türk kamu yönetiminde özellikle son 10 yılda gerçekleştirilen düzenlemeler önemli değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. 2003 sonrası dönemde yerel yönetimler alanında gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle hizmet sunumu noktasında yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılmak istendiği söylenilebilir. Bununla birlikte, uygulamaya konulan yerel yönetimler reformları ile yerel yönetimlere yönelik idari ve mali açıdan özerklik sağlama çabaları dikkati çekmektedir. 2003 sonrası dönemde yerel yönetimler alanında başlayan değişim ve dönüşüm çabaları 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasa ile farklı bir boyut kazanmıştır. Bu yasanın uygulamaya konulması ile hem belediyeler ve büyükşehir belediyelerini hem de il özel idarelerini ilgilendiren önemli değişiklikler ve yenilikler gerçekleştirilmiştir.

6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle idari ve mali özerklik açısından birçok değişiklik ortaya konulmuştur. İdari özerklik perspektifinden değerlendirildiğinde; büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırları haline getirilmesi, il özel idarelerinin kaldırılarak YİKB'nın kurulması ve kamu kurum ve kuruluşlarını denetleme yetkisi verilmesi, büyükşehir belediyelerine ilçe belediyeleri ile ilgili uyum ve koordinasyon sağlama, yönlendirici ve düzenleyici kararlar alma ve görev devri yetkilerinin verilmesi ve imara ve bütçeye ilişkin kararları değiştirerek onaylama yetkilerinin devam etmesi, idari özerklik açısından geriye doğru atılan bir adım olarak ve vesayetin el değiştirmesi şeklinde nitelendirilmesi mümkündür.

6360 sayılı yasa mali özerklik açısından incelendiğinde ise gelirlerin merkezden yapılan transferlere bağımlı olarak arttırılması, öz kaynakları arttırıcı yeni düzenlemelerin olmaması, borçlanma özerkliği ve yerel vergilerle ilgili düzenlemelerin yer almaması, kanunda bu konuda ileriye dönük bir adım atılmadığının göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Sonuç olarak, 6360 sayılı Kanun ile yerel yönetimler alanında kayda değer değişiklikler gerçekleştirilmesine rağmen, uzun yıllardır tartışılan ve gerçekleştirilmeye çalışılan yerel özerklik ile ilgili beklenen adımların yeterince atılmadığı dikkati çekmektedir, bu husus yerel yönetimlerin özerkliği açısından bir eksiklik olarak ortaya konulabilir.

KAYNAKÇA

ALICI, Orhan Veli (2013), “Büyükşehir İlçe Belediyelerinin İdari ve Mali Özerkliği”, Yerel Politikalar Dergisi (Büyükşehir Belediyesi Modeli Nereye?), Yıl 1, Sayı 3, Ocak/Haziran 2013, ss. 127-152.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS), Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Bilgi Notu, Mayıs 2011, www.abgs.gov.tr/index.php?p=46074&l=1 (E.T. 10.06.2014).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm (E.T. 10.06.2014).

BİLGİÇ, Veysel K. ve GÜL Serdar Kenan, “Türkiye’de Yerelleşme Politikaları”, VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı, ss. 612-626, <http://www.gear.pol.tr/Yrd.Do%C3%A7.%20Dr.S.Kenan%20G%C3%9CL-1/Yerelle%C5%9Fme%20Politikalar%C4%B1.pdf> (E.T. 10.06.2014).

CHAPMAN, Jeffrey I. (1999), “Local Government, Fiscal Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California”, Lincoln Institute of Land Policy Working Paper,

Büyükşehir Tasarısı ile ilgili haber ve yazılar, <http://www.yayed.org/id263-haber-duyuru/buyuksehir-tasarisi-ile-ilgili-haber-ve-yazilar-guncelleme-9-aralik-2012.php>

³² Bakınız Anayasa mahkemesinin 2013/19 esas numaralı kararı, <http://www.anayasa.gov.tr/Gundem/Detay/507/>

https://www.lincolnst.edu/subcenters/property-valuation-and-taxation-library/dl/chapman_2.pdf (E.T. 10.06.2014).

DPT, *Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması*, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K. Raporu, DPT Yayın No 2245, Ocak 1991, Ankara

İZCİ, Ferit ve TURAN Menaf (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.18, S.1, ss.117-152.

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu_Kalkinma_Planı.pdf (E.T. 10.06.2014).

TEKELİ, İlhan (2009), *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Ekim 2009, İstanbul.

TODAİE (1966), “Merkezî Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri”, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, <http://www.todaie.gov.tr/dosya/mehtap.pdf> (E.T. 10.06.2014).

TODAİE (1992), “Kamu Yönetimi Araştırması”, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No 247, Ankara.

TORTOP, Nuri (1996), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 5, ss. 3-13.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm> (E.T. 10.06.2014).

KELEŞ, Ruşen (2012), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, 8. Basım, Ankara.

KOYUNCU, Emre (2012), Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi, TEPAV Politika Notu, N201278, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-4.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf (E.T. 10.06.2014).

WOLMAN, Hal ve diğ., “Comparing Local Government Autonomy”, Across States GWIPP WorkingPaper, <http://www.gwu.edu/~gwipp/Comparing%20Local%20Governments%20Across%20States%20GWIPP%20working%20paper%201-17-091.pdf> (E.T. 10.06.2014).

YALAGANDULA, Praveen ve DAHLİN Mike, “Administrative Autonomy in Structured Overlays”, <http://www.cs.utexas.edu/~dahlin/projects/sdms/papers/iptps06-extended-version.pdf> (E.T. 10.06.2014).

YETER, Enis (1996), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı: 1.

YÜKSEL, Fatih (2005), “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, Ed.:Hüseyin Özgür Muhammet Kösecik, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, ss. 275-297.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html> (E.T. 10.06.2014).

5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, <http://www.ekanun.net/kanunlar/kanunlar/5779-sayili-kanun/index.html> (E.T. 10.06.2014).

6360 sayılı Kanun Genel Gerekçesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/2/2-1316.pdf> (E.T. 10.06.2014).

6360 Sayılı Kanun, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206-1.htm> (E.T. 10.06.2014).

TÜRKİYE'DE KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN KURUMSAL ALTYAPISININ DÖNÜŞÜM BİLEŞENLERİ AÇISINDAN İNCELENMESİ

AN EVALUATION OF URBAN TRANSFORMATION'S INSTITUTIONAL INFRASTRUCTURE IN TURKEY REGARDING COMPONENTS OF TRANSFORMATION

Savaş Zafer Şahin

Doç. Dr. Atılım Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

ÖZET

Çağdaş şehircilik ve kent planlama yaklaşımları incelendiğinde, kentsel dönüşüme ilişkin uygulamaların 1950'lerden bu yana belli bir kavram ve uygulama zenginliği yarattığı söylenebilir. Bu zenginlik yaşanabilirlik ve yaşanabilir kentler kavramları etrafında şekillenmiş ulusal strateji belgeleri ve gelişme senaryoları ile bütünsel bir çerçeveye dönüşmektedir. Bu bütünsel çerçeveninse daha sonrasında kentsel dönüşümün örgütlenmesi ve yönetimi kavramları etrafında kurumsal bir yapıya dönüştüğü görülmektedir. Bu kurumsal yapılarda kentsel dönüşüme ilişkin olarak merkez-yerel ilişkileri, yetki devrinin koşulları, sivil toplum örgütleri, üniversiteler ve paydaşlarla ilişkiler, katılım süreçleri tanımlanmaktadır. Kurumsal yapının sistematik bir çerçeveye oturtulması, kentlerin kamu eliyle yaşanabilir mekânlara dönüştürülmesinde büyük önem taşıdığı bu deneyimler ışığında tespit edilmektedir.

Ancak, Türkiye'ye bakıldığında, kentsel dönüşüm uygulamalarının böylesi bir bütünsel kurumsal yapıya dayanmadığı görülmektedir. Kentsel dönüşüme ilişkin mevcut kurumsal yapı karmaşık ve çok boyutlu sorunların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Bunun temel sebebi, kentsel dönüşüm uygulamalarının yerel yönetimler ve imar yasalarına ilişkin noktasal, kimi zaman uyumsuz, kentsel dönüşümün tüm boyutlarını ele almayan bir mevzuat altyapısına ve kurumsal yapıya dayandırılmasıdır. Oysa ki hem dünyada hem de Türkiye'de kentsel dönüşüm sürecinin, şehircilik uğraşı içerisinde yer alan en karmaşık ve uzun soluklu uygulamalardan birisi olduğu görülmektedir. Türkiye'deki mevcut kentsel dönüşüm sürecinin daha sağlıklı bir kurumsal altyapıya kavuşturulması için öncelikle kentsel dönüşüm sürecine ilişkin sistematik bir iş akış şeması ve örgütlenme yaklaşımı geliştirilmesi gerekmektedir. Bu sebeple, bu bildiride dünyadaki ve Türkiye'deki örneklerden yola çıkılarak kentsel dönüşüm sürecinin temel bileşenleri ele alınarak olası bir bütünsel kurumsal altyapının temel unsurları ve ilkeleri ortaya konmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kentsel dönüşüm, kurumsal altyapı, dönüşüm bileşenleri, bütünsel.

ABSTRACT

Having examined contemporary urbanism and urban planning approaches, it can be said that urban regeneration practices had created a certain level of diversity in concept and application since 1950's. This diversity of concepts transformed into a holistic framework afterwards via national strategy documents and development scenarios revolving around the concepts of livability and livable cities. Later on, this holistic framework shaped an institutional structure defined with respect to organization and governance of urban regeneration. In these institutional structures, details of central-local government relations, conditions of delegation of power, relations with NGO's, universities and other stakeholders, and participatory mechanisms are described in relation to urban regeneration. It is evident that in transforming of cities into livable places through state systematization of institutional structure of urban regeneration is very important.

However, when looked into Turkey, it can be observed that urban regeneration attempts do not give reference to such a holistic institutional structure. Existing institutional structure related to urban regeneration causes complex and multi-dimensional problems to arise. The main reason for this

is that, urban regeneration is based on a legislative structure and institutional body that does not fully comprehend all aspects of urban regeneration but only some inconsistent items in the local government and urban development laws. Yet, not only in Turkey but also in the world, urban regeneration is observed to be one of the most complex and prolonged exercises of urbanism. In order for existing urban regeneration practice of Turkey to be integrated with a healthy institutional infrastructure, it necessary to develop a systematic flow of stages and organizational approach with related to urban regeneration. For this reason, this paper attempts to foundations and principal components of a possible holistic institutional infrastructure using major stages of urban regeneration based on cases from Turkey and all over the world.

Keywords: Urban regeneration, institutional infrastructure, components of regeneration, holistic.

1. GİRİŞ

Dünyada son otuz yıllık dönemi, süregiden ekonomik krizlerin aşılabilmesi için kentsel mekânın sürekli olarak yeniden ve farklı biçimlerde keşfedildiği ve dönüştürüldüğü bir dönem olarak adlandırmak olası görünmektedir. Önceki dönemlerden farklı olarak, pazarlama yöntemlerinin, hizmet sektörünün, bilişim ve mühendislik alanındaki gelişmelerin katkılarıyla ve toprak rantına ilişkin hizmet sektörü unsurlarının devletle ilişkilendirme biçimindeki değişimle kentsel dönüşüm, kentsel mekânın salt fiziksel boyutuna değil, işlevsel, tarihsel, deneyimsel, bireysel, kültürel, sosyal ve gündelik yaşama dair boyutlarını da içeren bir biçime bürünmüştür. Bilinçli olarak kamusal ya da özel aktörler eliyle kentsel mekânda gerçekleştirilen herhangi bir dönüşüm girişimi bu sebeple kamu politikası açısından sorunlu bir görünüm sergilemektedir. Çünkü sonuçları açısından dönüşüm akut, siyasal açıdan simgesel, hızlı ve toplumsal sonuçları düşünülmeyen ya da öngörülemeyen bir girişim olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu politikaları açısından ise dönüşüm, makroekonomi, kentleşme, konut, afet, güvenlik politikalarının ve sosyal politikanın kesişim alanındaki pragmatik siyasal hedeflere ulaşmada araçsal değeri olan ‘görünürlüğü yüksek’ bir değişim sürecidir. Ancak, bu temel çelişki bir yandan kendi tepkisini ve yurttaş direnişlerini tetiklerken, bir yandan da arzu edilen yaşanabilir ve kullanım değerini öne çıkaran dönüşüm çabalarının ortaya çıkmasını yavaşlatmaktadır. Çünkü alışlageldik anlamıyla kamu politikası yapma süreci kentsel dönüşüm gibi bir alanda anlamını yitirmektedir. Bir kamu politikası olarak kentsel dönüşüm çoğu zaman hızlı sonuç alınması beklendiği için politika ayrıntılarının göz ardı edildiği, farklı paydaşların sürece dahil edilmediği bir nitelik göstermektedir. Bu sebeple dönüşüm sürecinde politika uygulaması tüm boyutlarıyla bütünsel olarak ele alınamamaktadır.

Türkiye de bu temel sorunla karşı karşıyadır. İnşaat sektörü ve toprak rantı merkeze alınarak yönlendirilen makroekonomik politikaların ve bununla bütünleşik kentleşme, arazi, konut ve afet politikalarının dayandırıldığı temel unsur kentsel dönüşüm projeleridir. Bu yaklaşım Türkiye’de ulusal mekânsal kademelenmenin, konut stokunun, kentsel makroformun ve yerel yönetimlerin dramatik bir biçimde etkilenmesine sebep olmaktadır. Kentsel dönüşüm projeleri kent planlama sürecinden bağımsızlaşmakta ve kopmaktadır. Bir karar verme süreci olarak kent planlama sürecinin etkinliği azalmakta, bunun sonucunda da kentsel dönüşüm süreçleri sonucunda kentsel hareketler, kentsel çelişki ve kutuplaşmalar artmaktadır. Kentsel dönüşüm projelerinde kentsel yaşam kalitesinden çok niceliğin, arazi geliştirmeye ve tip konut üretimine dayalı bir yaklaşımın öne çıktığı görülmektedir. Kamusal kullanımlar için ayrılmış ya da ekolojik hassasiyete sahip ‘rezerv’ alanlar tüketilmektedir. Kentsel dönüşümdeki bu temel sorun alanları 2011 sonrasında oluşturulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yapısına ilişkin Kanun Hükmündeki Kararnameler ve 2012 Yılında yürürlüğe giren Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun ile aşılına çalışılsa da yeni belirsizlikler ve tartışmalar ortaya çıkmıştır.

Bu tartışmaların temelinde aslında Türkiye için öngörülebilenden çok daha uzun erimli bir mekânsal gelişme perspektifinin oluşturulması sorunsalı yatmaktadır. Nüfus artış ve kentleşme hızları, nüfusun mekânsal dağılımı dikkate alındığında yirmi ve elli yıllık erimlerde kentleşme oranının çok yüksek düzeylere çıkacağı ve Türkiye kentlerinin temel sorununun yeni gelişme alanlarından çok var olan kentsel alanların kendilerinin dönüştürülmesi ve yenilenmesi haline geleceği görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında ise kentsel alanın düzenlenmesi ve kentsel dönüşüm salt bir mekânsal düzenleme

olmaktan çıkmakta, ulusal düzeyde yansımaları ve çok farklı ölçek ve düzeyleri olan siyasal, iktisadi, sosyal, kültürel bir süreç haline gelmektedir. “Kentsel dönüşüm” kavramının Türkiye’nin kalkınma tarzı, demokratikleşme süreci, insani gelişmişlik düzeyi gibi unsurlarla da çok yakından ilişkili olduğu söylenebilir. Ancak, bu unsurlarla birlikte kentsel dönüşümün tüm boyutlarının ilgili mevzuat ve strateji belgelerinde tam olarak ele alınamadığı görülmektedir. Oysa ki, dönüşümün tüm boyutlarıyla ve dünyadaki geçmiş deneyimler dikkate alınarak ele alınması Türkiye’de kentsel dönüşüm konusunda yaşanan sorunların ortadan kaldırılması konusunda önemli katkılarda bulunma potansiyeline sahiptir. Bu sebep bu bildiride öncelikle Türkiye’nin mevcut kurumsal yapısında kentsel dönüşümün hangi bileşenlerinin ele alındığı ortaya konacak, eksiklikler tespit edilecek, ardından da kentsel dönüşümün olası bir kurumsal yapı yenilemesinde dikkate alınması gereken temel bileşenleri ortaya konmaya çalışılacaktır.

Burada kentsel dönüşüm sürecinin “bileşeni” kavramının açıklanmasında yarar görülmektedir. Kentsel dönüşüm Türkiye’de son yıllarda gerçekleştirilen uygulamalara bakıldığında genel olarak bir kentin bütününe ya da belli bir kısmının fiziksel yapısının yenilenmesi olarak anlaşılmaktadır. Uluslar arası uygulamalara ve yazına bakıldığında bu tanımın sorunlu olduğu bir yana bırakılırsa, salt bu tanımdan bile hareket edildiğinde, dönüşümün teknik, idari, sosyolojik, finansal birçok boyutunun bulunduğu, bu boyutlardaki sorunlar önceden öngörülmezlerse uygulama sürecinde etkilerinin mutlaka ortaya çıkacağı görülmektedir. Burada en bilinen unsur olarak katılım süreci örneklenebilir. Kentsel dönüşümde dönüşüme uğrayacak alanda yaşayan insanların dönüşüm sürecinde görüşlerinin nasıl alınacağı ve sürece nasıl yansıtılacağı muğlaktır. Ancak, yaşanan deneyimler katılımcı süreçlerin dikkate alınmaması sonucunda dönüşümün geciktiği, ya da daha çözümsüz noktalara gidildiği görülmektedir. Bu tür durumlara İstanbul’da Sulukule, Ankara’da Dikmen Vadisi direnişi gibi örnekler verilebilir. İşte bu sebeple kentsel dönüşüm sürecinin yaşanabilirlik temelinde gerçekleştirilmesinde etki sahibi olan tüm aşamaların her birine bu çalışma çerçevesinde “kentsel dönüşümün bileşeni” adı verilecektir.

2. Türkiye’de Kentsel Dönüşüme Yönelik Yasal ve Kurumsal Düzenlemeler Açısından Dönüşüm Bileşenleri

2.1. Kurumsal Düzenlemeler

Türkiye’nin kentsel dönüşüm konusundaki kurumsal altyapısının ağırlıklı olarak kamu kurumlarına dayandığı genellemesi yapılabilir. Her ne kadar yaşanan uygulamalarda kısmen yeni ittifak ve işbirliklerinin kurulmasına çalışılmaktaysa da kentsel dönüşümün kamu yönlendiriciliğinde özel sektör işbirliği ve taşeronluğuyla gerçekleştirilen bir örgütlenmeye dayandığı görülmektedir. Bu örgütlenmede adem-i merkezileşme ilkesi doğrultusunda esas olarak kentsel dönüşüm yetkisi yerel yönetimlerde görünmekle birlikte, son yıllarda gerçekleştirilen mevzuat düzenlemeleri ve devletin yeniden yapılandırılması sonucunda merkezi hükümet kuruluşlarının da özellikle depremle ilişkili kentsel dönüşüm süreçlerinde yetkileri arttırılmıştır. Ancak, bu yetkilerin kullanımında genel bir vizyon ve senaryo henüz oluşmamıştır. Bu anlamda ulusal belgeler oluşmamıştır. Bu sebeple sonuçları kentsel dönüşümü doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyen birçok yetkinin merkezi hükümet kuruluşları aracılığıyla kullanıldığı, ancak ortaya çıkan sonuçların kentsel dönüşüm olarak değerlendirilmediği de görülmektedir. Kentsel dönüşüm konusunda tanım, kavram, hukuki altyapı ve yasal örgütlenme konularında belli bir hiyerarşi içersinde yalınlaştırma ve açıklık getirmeye ihtiyaç bulunmaktadır. Mevcut uygulamalara bakıldığında kentsel dönüşümün farklı boyutlarının el yordamıyla, sorunla karşılaşıldığında ve çoğunlukla mekansal tektipleştirme anlayışı ile belirlendiği görülmektedir. Çoğunlukla kentsel dönüşümün odağı olarak İstanbul kenti ve İstanbul’daki Fikirtepe gibi bazı özel alanlar görülmekte, bu alanlarda yapılan uygulamalarda karşılaşılan sorunlar dikkate alınarak yasal düzenlemelerde dönüşüm uygulamasının geliştirilmesi için çaba gösterilmektedir. Burada, çıkarılan mevzuatın denenmesi, karşılaşılan sorunlar ve yargı süreçleri dikkate alınarak yenilenmesi gibi bir yol izlenmektedir. Baştan dönüşümün bütünsel olarak boyutlarına ilişkin bir yaklaşım görülmemektedir.

2.1.1. KENTGES

Yaşanabilir Kentler ve kentsel dönüşüm konusu ele alındığında, son yıllarda konuyla doğrudan ve dolaylı ilgisi bulunan bir strateji belgesinin ve üç ayrı kurumsal yapılanmanın ele alınması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Söz konusu strateji belgesi kısa adı KENTGES olan “Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı 2010 – 2023”dır. Mülga Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından yürütülen Kentleşme Şurası çalışmalarının bir sonucu olarak ortaya çıkan belge yaşanabilir kentler ve kentsel dönüşüm konularında birçok önemli karar ve eylemi tanımlamaktadır. Ancak, KENTGES Belgesine kaynaklık eden çok daha geniş bir çalışma olan Kentleşme Şurasının belgelerinde kentsel dönüşümle ilişkin daha ayrıntılı bir çalışma yer almaktadır. Ayrıca, KENTGES içerisinde kentsel dönüşümle yer verilmiş olmakla birlikte, KENTGES’in yurt dışındaki örnekleri gibi açık ve net bir kentsel dönüşüm yaklaşımı tanımladığı da söylenemez. Yine de KENTGES, devlet içerisinde kentsel dönüşümle ilişkin olarak kabul edilen yaklaşımların yazılı bir dokümanı olması adına önemli bir belgedir.

KENTGES belgesi kendisini “kentleşmenin yapısal sorunlarının çözümüne, sağlıklı, dengeli ve yaşanabilir kentsel gelişmenin sağlanmasına yönelik ilke, strateji ve eylemleri ortaya koyan ve bunların uygulama esaslarını belirleyen ve bir eylem programına bağlayan ulusal bir dokümandır. KENTGES; ülkemizin mekânsal planlama, yerleşme ve yapılaşma konularında Cumhuriyetimizin 100. yılı olan 2023 yılını hedef alan bir kentleşme ve imar vizyonudur”, şeklinde tanımlamakta, KENTGES’in temel amacı da, “yerleşmelerimizin yaşanabilirlik düzeyinin, mekân ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi ile ekonomik, sosyal ve kültürel yapılarının güçlendirilmesine yönelik yol haritasının oluşturulması” olarak ifade edilmektedir. Bu anlamda belge içerisindeki EYLEM 10.1.1’de “Sürdürülebilir mekân kalitesi için göstergeler hazırlanacaktır. Özellikle kentsel dönüşüm ve yenileme alanlarında mekân kalitesini belirleyen yaşanabilirlik ve sürdürülebilirlik göstergelerinin oluşturulması gerekli görülmektedir” denilerek yaşanabilirlik göstergelerine atıfta bulunulmuştur.

KENTGES’te kentsel dönüşüm kavramı, “fiziksel mekânın dönüşümünün yanı sıra, sosyal adalet ve gelişim, sosyal bütünleşme, yerel-ekonomik kalkınma, tarihi ve kültürel mirasın ve doğal çevrenin korunması, zarar azaltma ve risk yönetimi, sürdürülebilirliğinin sağlanması vb. ilkeler çerçevesinde kapsamlı ve bütünleşik bir yaklaşımla ele alınması gereken bir konu” olarak tanımlanmış ve bu kapsamda aşağıdaki strateji ve eylemler tanımlanmıştır:

EYLEM 10.1.2: Dönüşüm projelerinin ilan, planlama ve uygulama süreçleri kapsamında kent bütününe etkilerinin analizi yapılacaktır. Kentsel dönüşüm alanları, nazım ve uygulama imar planları ile uyumu sağlanarak ilan edilecek ve bu alanların kent bütününde yaratacağı etkilerin analizi yapılarak olumsuz etkileri azaltılmaya çalışılacaktır.

STRATEJİ 10.2: Kentsel dönüşüm plan ve projelerinin; katılımcı ve kamu-özel sektör işbirliklerine yer veren anlayışla kurgulanması ve dönüşüm sonrası koşulların izlenip denetlenmesi sağlanacaktır.

EYLEM 10.2.1: Kentsel dönüşüm uygulamaları için fizibilite hazırlanacaktır. Kentsel dönüşümden etkilenen grupların analizi, kamunun rolü, proje ortaklarının belirlenmesi, tarafların finansal yükümlülükleri, uygulama araçları, projeden etkilenen tarafların hak ve sorumlulukları, elde edilecek getirinin paylaşımı ve ek getirinin kamu yararına değerlendirilmesi gibi hususların kapsamlı bir şekilde ele alındığı çalışmaların yapılması gerekmektedir

EYLEM 3.2.2: Dönüşüm uygulamalarında arsa ve arazi düzenleme yöntemlerinin çeşitlendirilmesi ve değer esaslı düzenlemeler ile uygulama yapılabilmesi desteklenecektir. Kentsel dönüşüm alanı ilan edilen yerlerdeki imar uygulamalarında eş değerlilik ilkesinin (taşınmaz değerinin) esas alınmasını da içeren örnek çalışmaların yapılması gerekli görülmektedir. Belirlenecek usul ve esaslara göre yerel yönetimlerin dönüşüm uygulamalarında anılan yöntemi kullanmaları önem arz etmektedir.

KENTGES belgesi, yaşanabilir kentler ve kentsel dönüşüm konularında eylem planı düzeyinde önemli bazı kararları içermektedir. Bu anlamda bir zaman planlaması ve görev dağılımı da yapılmıştır. Ancak, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının kapanarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığına dönüşme sürecinde KENTGES eylemleri yeterince etkin bir şekilde uygulanamamış, bu açıdan ciddi eleştirilere

konu olmuştur. Burada KENTGES belgesinde kentsel dönüşümün tüm bileşenlerinin gerekli ayrıntı düzeyinde ele alınmamış olmasının da etkileri olduğu söylenebilir.

2.1.2 Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kurulması ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılması; 6/4/2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulunca 29/6/2011 tarihinde kararlaştırılmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görevleri; yerleşmeye, çevreye ve yapılaşmaya dair imar, çevre, yapı ve yapım mevzuatını hazırlamak, uygulamaları izlemek ve denetlemek, Bakanlığın görev alanı ile ilgili mesleki hizmetlerin norm ve standartlarını hazırlamak, geliştirmek, uygulanmasını sağlamak ve ilgililerin kayıtlarını tutmak; Çevrenin korunması ve iyileştirilmesi ile çevre kirliliğinin önlenmesi için prensip ve politikalar tespit etmek, standart ve ölçütler geliştirmek, programlar hazırlamak; 4 Temmuz 2011 Tarih ve 27984 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan KHK/644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen diğer görevleri yerine getirmektedir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kuruluş süreci yaşanabilir kentler ve kentsel dönüşüm sürecinin gerçekleştirilmesinde merkezileşme olarak adlandırılabilir bir eğilimin bir dizi kanun hükmünde kararname ve kanun değişiklikleri ile gerçekleştirilmesi ile ortaya çıkmıştır. Bu süreçte eski Bayındırlık ve İskân Bakanlığının kurumsal geleneğinin devam ettirilmesinde sorunlar yaşanmakta, bu sorunlar da kentsel dönüşüm uygulamalarına yansımaktadır. Bu sorunlar genel olarak şöyle ifade edilebilir:

Yaşanabilir kentler ve sürdürülebilir kentleşme konularına Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kurumsal olarak gerekli önemin verilmemesi,

Kentsel dönüşümde merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımının muğlaklaşması,

KENTGES gibi strateji belgelerinin uygulanmasında gerekli kurumsal sahipliliğin gösterilememesi,

Kentsel dönüşümüne ilişkin kurumsal yapılanmanın gerektiği gibi tamamlanamaması.

Bu sorunların Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı İller Bankası A.Ş. gibi bazı önemli kurumlar özelinde de devam ettiği ve kentsel dönüşüm sürecinde merkezi yönetim düzeyinde etkin bir kurumsal altyapının henüz tamamlanamamış olduğu söylenebilir. Özellikle taşra teşkilatı düzeyinde kentsel dönüşümüne ilişkin yeterli kapasitenin oluşturulamamış olması da bu kurumsal sorunlar arasında sayılabilir. Bakanlığın özellikle Mekansal Planlama ile Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Genel Müdürlükleri bünyesinde kentsel dönüşümün finans ve proje bileşenlerine ilişkin çalışmalar yapıldığı görülmektedir.

2.1.3. TOPLU KONUT İDARESİ (TOKİ)

Toplu Konut İdaresi (TOKİ) Türkiye'nin kentsel dönüşüm alanındaki son on yıllık deneyiminin en önemli aktörlerinden birisidir. Bu anlamda TOKİ'nin kurumsal yapısına ilişkin olarak yapılan yasal düzenlemeler ve uygulamalar önemlidir. Kurumsal olarak TOKİ'nin Türkiye'deki tüm kamu kurumu yapılarını inşa etme ile görevlendirilmesi ve tüm kesimlerin ihtiyacına yönelik konut üretimi ile görevlendirilmesi bu anlamda kentsel dönüşüm açısından doğrudan etkili olan sonuçlar üretmiştir. Özellikle yerel yönetimlerle işbirliği içerisinde gerçekleştirilen kentsel dönüşüm ve hâsılat paylaşımlı konut üretim modelleri kentsel dönüşüm açısından eleştiri konusu yapılan birçok uygulamanın ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Özellikle son yıllarda TOKİ tarafından kentsel dönüşümde yapılan hataların telafisi için çaba gösterilmekte olduğuna ilişkin olarak yapılan açıklamalar ise kentsel dönüşümde TOKİ'nin rolü açısından düşünüldüğünde umut vericidir. Bu anlamda TOKİ'nin dönüşümün enerji kullanımı, katılım ve yerel mimari gibi farklı unsurlarını ele almak üzere çalışmalar yaptığı görülmektedir. Ancak, bu çalışmaların bütünsel bir çerçeve oluşturduğu görülmektedir.

2.1.4. Kalkınma Ajansları

Kalkınma Bakanlığına bağlı olarak kurulan kalkınma ajanslarının kuruluş amacı “kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak” olarak belirlenmiştir. Bu yaklaşım çerçevesinde kalkınma ajanslarının kentsel dönüşüm konusunda doğrudan eylemlerde ve yatırımlarda bulunan aktörlerden birisi olduğu söylenemez. Ancak, kalkınma ajansları özellikle hazırladıkları bölge kalkınma planlarında sürdürülebilir kalkınma ve yaşanabilirlik açısından önemli bazı çerçeveler oluşturduklarından özellikle “yaşanabilirlik” adına önemli katkılarda bulunma potansiyeline sahiptirler. Ayrıca, son yıllarda İstanbul Kalkınma Ajansı gibi bazı ajansların kentsel dönüşüm sürecine ilişkin araştırma ve fizibilite çalışmalarına katkıda bulundukları görülmektedir. Kentsel dönüşümün kalkınma gibi kavramlarla bir arada değerlendirilmesi ve dönüşüm bileşenlerinin daha kapsamlı ele alınması olanağına sahip olsalar da Ajansların bu anlamda tatmin edici bir katkıda bulundukları söylenemez.

2.2.Kentsel Dönüşüme İlişkin Yasal Düzenlemeler

Son on yılda kentsel dönüşümün önemi çok artmışsa da bu alanda bütünsel bir mevzuat düzenlemesinin yürürlüğe girdiği söylenemez. Yapılan düzenlemeleri üç ana başlıkta toplamak mümkün görünmektedir: Belediye Yasaları içerisindeki madde düzenlemeleri, kentsel dönüşümün belli bir türüne ilişkin yasalar ve özel projelere ilişkin yasa düzenlemeleri. Her üç yasal düzenlemenin de ilişkili bulundukları diğer yasal düzenleme alanlarıyla ciddi çelişkiler taşıdığı, hukuken temel kanunlara istisnai nitelikte olduğu ve çözmeye çalıştıkları sorunların yanı sıra başka sorunlara yol açtıkları eleştirileri getirilmektedir. Oysaki 2002 Yılından bu yana özellikle mülga Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından imar ve şehircilik, kentsel dönüşüm gibi adlar altında kentsel dönüşüm konusunda bütünsel düzenlemeleri hedefleyen tasarımlar da hazırlanmış, ancak yasalaşmamıştır.

2.2.1 Yerel Yönetim Yasalarındaki Kentsel Dönüşüm Düzenlemeleri

Ülke düzeyinde nüfusu 50.000’in üzerindeki belediyelerde uygulanabilecek kentsel dönüşüm projelerine dair yasal çerçeve 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı “Belediye Kanunu”nun 73. Maddesi ile oluşmuştur. Düzenlemeyle 50.000 nüfusun altındaki belediyelere kentsel dönüşüm projesi hazırlama ve uygulama yetkisi verilmemiştir. Ancak kentsel dönüşüme ilişkin bu ilk düzenleme gerek kentsel dönüşüm sürecine ilişkin ayrıntılara yer vermemesi, gerek muğlaklığı, gerekse İmar Kanunu gibi kanunlarla ilişkisinin kurulmaması gibi sebeplerle eleştirilmiş, uygulamada sorunlarla karşılaşmıştır.

Tüm belediyelerin yetkilendirilmesi ise “Belediye Kanunu”nun 73. Maddesinde 17 Haziran 2010 tarihinde yapılan değişiklikle mümkün olmuştur. Bu maddeye göre “Belediye, belediye meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir” hükmü getirilmiştir. Bu hükmün getirilmesi maddenin ilk haline ilişkin sorunları gidermemiştir. Bunların yanında yasada kentsel dönüşüm uygulamalarını kolaylaştırabilecek, kentsel dönüşümle dolaylı olarak ilgili bazı hükümler de bulunmaktadır; hemşeri hukukunun tanımlandığı 13. madde, belediye yetkilerinin tanımlandığı 14. Ve 38. Maddeler gibi.

Ayrıca 5273 sayılı Arsa Ofisi Kanunu ve Toplu Konut Kanununda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkındaki Kanunun eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5226 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ve Çeşitli

Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun gibi birçok kanun düzenlemesi yapılarak kentsel dönüşümle ilgili kurumsal yapılanmanın eksiklikleri giderilmeye çalışılmıştır.

Var olan mevzuat temel olarak belediyeler ile Toplu Konut İdaresinin ortaklaşa yürüttükleri kentsel dönüşüm projelerinin yaygınlık kazanmasını sağlamıştır. Ayrıca, okul ve sağlık tesislerinin, kamu yapılarının dönüştürülmesi sürecinde adı kentsel dönüşüm olmasa da pek çok yetki merkezi hükümet kuruluşlarına devredilmiştir. Buna ilişkin birçok parçacı yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bu anlamda kamu yönetimindeki genel yeniden yapılanmanın kentsel dönüşüm üzerinde dolaylı etkileri olduğu söylenebilir.

2.2.2 Kentsel Dönüşümün Belli Bir Türüne Yönelik Yasalar

5366 Sayılı Kentsel Yenileme Kanunu

Gerçek anlamda doğrudan kentsel dönüşüm sürecini tanımlayan ilk kanun 5366 Sayılı Kanundur. Özellikle tarihi kent dokularında kentsel yenilemenin ve mülkiyet çözümlemesinin gerçekleşmesini hedefleyen kanun ilgili birçok temel kanuna istisna olarak yürürlüğe girmiştir. 5366 Sayılı Kanun çerçevesinden Türkiye genelinde 100'e yakın yenileme alanı ilan edilmiştir. Ancak, bu ilan edilen bölgelerin yalnızca büyük kentlerdeki sınırlı sayıda olan bir kısmında gerçekten uygulama yapıldığı görülmektedir. Bunun temel sebebi Kanunun daha çok büyük kentlerdeki kentsel sit alanlarının ihtiyaçlarını gözeterek hazırlanmasıdır. Kentsel dönüşümde özellikle mülkiyet dönüşümü ve projelendirme bileşenlerinin ayrıntılandırıldığı görülmektedir. Ancak, dönüşüme ilişkin diğer birçok bileşenin bu uygulama odaklı mevzuat düzenlemesinde ele alınmadığı görülmektedir.

6306 Sayılı Kentsel Dönüşüm Kanunu

2011 Yılında yaşanan Van depreminin ardından kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığının temel görevlerinden birini tanımlamak üzere çıkarılan 6306 sayılı yasa Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Kanunu ya da kamuoyunda Kentsel Dönüşüm Yasası adı ile anılan yasal düzenlemeler yeni bir dönüşüm sürecinin kapsamı ve içeriğini tanımlamaktadır. Genel gerekçesinde depreme dayanıksız kentsel alanların ve riskli yapıların dönüştürülmesini temel almakta ve kentsel dönüşüm süreci, 3 aşamalı bir zaman dilimini kapsamaktadır: Tespit, Yıkım, Yapım. Yeni sürecin içinde kamu ve müteahhitler iki önemli aktör konumuna gelmektedir. Kamu; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, belediyeler ya da TOKİ büyük dönüşüm projelerinde planlayan, tasarlayan, kredi veren ve geliştirici rollerini üstlenen yeni aktörleri, müteahhitler; bugüne kadar Yap-Sat yada Sat-Yap modeli ile dönüşüm sürecinde etkin olan bu süreçte ise Yık-Yap modeli yeni pazar alanı oluşturan yatırımcıları kapsamaktadır. Kanun Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından riskli alan olarak ilan edilen bölgelerde bulunan yapıların sağlanacak olan olanaklarla ve belirlenen kurallarla yıkılarak yenilenmesini öngörmektedir. Bu anlamda Kanun'un bir kentsel dönüşüm kanunu olması yanı sıra afet riskine karşı önlemlerin alınması yanı da öne çıkmaktadır. Kanun'un yönetmeliği de hazırlanmıştır. Ancak, kanun kapsamında henüz uygulama gerçekleşmemiş olduğundan değerlendirme olanağı bulunmamaktadır. Yakın zamanda kanun çerçevesinde uygulamalar başladığında kanuna ilişkin sağlıklı bir değerlendirme yapılabilecektir. Ancak, kanuna bazı anayasal hakların dikkate alınmaması, kentsel dönüşümde kurumsal örgütlenme boyutunun zayıflığı gibi eleştiriler getirilmektedir.

5104 Sayılı Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Kanunu

Bu Kanunun amacı, kuzey Ankara girişi ve çevresini kapsayan alanlarda kentsel dönüşüm projesi çerçevesinde fiziksel durumun ve çevre görüntüsünün geliştirilmesi, güzelleştirilmesi ve daha sağlıklı bir yerleşim düzeni sağlanması ile kentsel yaşam düzeyinin yükseltilmesi olarak belirlenmiştir. 2004 yılında yürürlüğe giren kanunla birlikte Ankara Büyükşehir Belediyesinin Toplu Konut İdaresi ile söz konusu alanın dönüştürülmesinde yapacakları işbirliğinin kurumsal ve süreç boyutları belirlenmektedir. Bu Kanun aslında kentsel dönüşümde yere özgü ihtiyaçların yasal boyuta taşınmasına da bir örnek oluşturmaktadır. Kanun kentsel dönüşüm sürecini tüm boyutlarıyla tanımlamamıştır.

Görüldüğü gibi Türkiye'de kentsel dönüşümün farklı bileşenleri daha çok uygulamada karşılaşılan kısıtlı bazı unsurlarla sınırlı kalmak üzere kurumsal yapıda ve mevzuatta karşılığını bulmuştur. Ancak,

dönüşüm çok daha yaygın etkiye sahip ve farklı ayrıntılarla yürütüleni bir süreç olduğundan bu bileşenlerin çok daha bütünsel ve kapsamlı bir çerçevede ele alınması gerekmektedir.

3. Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Kurumsal Yapısında Dikkate Alınması Gereken Temel Bileşenler

Dünyadaki farklı ülkelerin kentsel dönüşüm örnekleri ve Türkiye’de kentsel dönüşüme ilişkin deneyimler incelendiğinde, dönüşümün kurumsal yapısında dikkate alınması gereken temel bileşenler bütünsel bir bakış açısıyla aşağıdaki temel unsurlar çerçevesinde ele alınabilir:

3.1. Anayasal Düzen Yaşanabilirlik ve Kentsel Dönüşüm Süreci İlişkisinin Yeniden Tanımlanması

Kentsel dönüşüm sürecinin yurttaşlık hakları, devletin farklı kamu politikası alanlarının düzenlenmesindeki rolü, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki görev dağılımı açılarından esasında anayasal bir sorun alanı olduğu görülmektedir. Çünkü kentsel dönüşüm ve kent planlama sürecinin temel sorunlarından birisi de anayasal düzlemde tanımlanmış olan mülkiyet hakları dolayısıyla ortaya çıkacak olan değerlerin nasıl dağıtılacağı, dengeleme ve denkleştirme işlemlerinin nasıl gerçekleştirileceği sorularının yanıtlanmasıdır. Özellikle mülkiyet hakkının dengeleneceği barınma hakkı gibi diğer kentsel haklarla nasıl sınırlandırılabilirliğinin anayasal olarak tanımlanması, dönüşümde adaletin ve hakçılığın nasıl sağlanacağı sorunlarının çözümü açısından önemlidir. Özellikle kiracı ve işgalcilerin barınma haklarının sağlanması ve aynı zamanda mülk sahiplerinin dönüşüm sonrasında oluşacak değerlerden paylarını almasının bir arada sağlanabilmesi için bu düzlemin anayasal olarak belirlenmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda Türkiye’nin 2000’li yıllarında sonundan itibaren başladığı anayasa yapım sürecinde kentsel dönüşüme ilişkin bu boyutların ele alınması çok büyük önem taşımaktadır.

3.2. Kentsel Dönüşüm ve Kalkınma Süreci Arasındaki İlişkinin Kurulması

Uzun erimde kentsel dönüşümle oluşacak iktisadi döngülerin kapsamı ve büyüklüğü düşünüldüğünde kentsel dönüşümün aynı zamanda bir kalkınma sorunu olduğu da görülmektedir. Bu sebeple kentsel dönüşüme aktarılabilecek kaynaklar ve kentsel dönüşüm süreci sonrasında ortaya çıkacak olan değerlerin nasıl paylaşılacağı konusuna da açıklık getirilmesi gerekmektedir. Burada, alışlageldik yöntemlerin temel sorunları; olmayan değer artışlarının imar hakkı artışları ile yaratılması, değer artışlarının salt inşaat alanı ile ölçülmesi, barınma hakkının dikkate alınmaması, değer artışlarının dağıtımında ve paylaşımında standartların bulunmaması, paylaşımın iktisadi tasarrufların tamamını kapsamaması gibi özetlenebilir. Bu sorunların aşılmasında arazi düzenlemeden yapı ruhsatlandırmasına kadar geçen süreçte oluşan tüm değerlerin ölçülmesini ve denkleştirilmesini içeren, karma kullanımları, farklı gelir guruplarının bir arada yaşamalarını ve barınma hakkının korunmasını içeren yeni bir paylaşım düzeninin oluşturulması gerekmektedir. Paylaşım düzleminin bu şekilde tanımlanması kentlerin dönüşümüne ilişkin yeni bir çerçevenin de ortaya konulmasında yaşamsal öneme sahiptir.

Paylaşım düzleminin bir unsuru da makroekonomik istikrardır. İç tasarrufların ne kadarının gayrimenkul sektörüne akacağı paylaşım düzleminde belirlenecektir. Tasarrufların öngörülenden daha büyük kısmının kentsel dönüşüme aktarılması gayrimenkul balonları oluşturma riski yaratacağı gibi, katma değer üreten sektörlerin gelişimini yavaşlatarak cari açığın büyümesine sebep olabilecektir. Bu anlamda da paylaşım düzleminin dikkate alınması gerekmektedir. Sonuçta kentsel dönüşüm, makroekonomik istikrar açısından farklı disiplinlerin ve ekonomiden sorumlu kamu kurum ve kuruluşlarının da ilgilenmesi ve siyasa oluşturma gereken bir alan olarak ele alınmalıdır.

3.3.Kentsel Dönüşümün Gelir Dağılımındaki Rolünün Yeniden Ele Alınması:

Kentsel dönüşüm süreci toplumda üretilen iktisadi değerlerin yeniden dağıtımında önemli bir araçtır. Bu araç, kimi zaman farklı sektörler arasında sermaye akışı sağlayarak, kimi zaman da farklı gelir gurupları ve bölgeler arasında gelir transferleri yoluyla gelir dağılımını yeniden düzenler. Bu yeniden düzenlemede devletin rolü çok önemlidir. Kentsel dönüşüm süreci sonucunda ortaya çıkan ya da aktarılan değerlerin hangi ölçekte yeniden dağıtılacağına karar verilmesi gerekmektedir. Var olan uygulamada bu dağıtım mahalle ya da proje ölçeği ile sınırlıdır. Oysaki kapsamlı ve hakça bir kentsel dönüşüm uygulaması için dağıtım ölçeğinin en azından ilçe ya da kent düzeyinde olması gerekmektedir. Bu tür bir dağıtım mekanizması kurulması sadece kentsel rantın biriktiği bölgelerde değil ihtiyaç duyulan tüm kentsel alanlarda ve soylulaştırma/yaşam alanından uzaklaştırma türü sorunların daha az yaşandığı dönüşüm modellerinin ortaya çıkarılmasını sağlayacaktır. Makroekonomik siyasalar açısından bakıldığında bu tür bir dağıtım mekanizmasının bölgesel kalkınma süreçleri ile bütünleştirilerek ele alınması yaşamsal önem taşımaktadır.

3.4.Kentsel Dönüşüm ve Mülkiyet Düzeni İlişkisinin Yeniden Kurgulanması

Kentsel dönüşümün en temel araç ve engelini var olan mülkiyet yapısı oluşturmaktadır. İmar uygulamalarıyla şekillenen mülkiyet düzlemi, iki boyuttaki mülkiyete ilişkin olarak oluşan tüm mülkiyet haklarının sınırsızca kullanımını ve dolayısıyla mülk sahiplerinin beklentilerinin sürekli olarak artışı getirmekte, mülk sahibi olmayanların ise hiçbir hak sahibi olamamasına sebep olmaktadır. Oysaki mülkiyetin üçüncü boyutu olan imar haklarını, dördüncü boyutu olan tarihsel değerleri ve fikri mülkiyetleri ve alan kullanımlarını içeren işlev boyutunu da dikkate alan yeni bir mülkiyet düzenlemesinin hukuksal olarak tanımlanması gerekmektedir. Bu şekilde dönüşüm öncesi ve sonrasında ortaya çıkacak olan tüm değerlerin hak temelli olarak dağıtımı şekillendirilebilir. Örneğin, imar planlarıyla çok yüksek imar hakkına sahip olan bir mülk sahibinin imar hakları, düzenleme ortaklık payında olduğu gibi dönüşüm sonrasında belli oranlarda kısıtlamaya tabi tutulabilmelidir. Bu süreçte anayasa yapım sürecinin de dikkate alınması gerekmektedir. Demokratikleşme sürecinin önemli bir parçası olan mülkiyet haklarının yaşanabilir kentlerin oluşumu için gerçekleştirilecek kentsel dönüşüm çalışmalarında nasıl sınırlandırılacağına belirlenmesi gerekmektedir.

3.5.Kentsel Dönüşüm Devlet Yapılanması ve Örgütsel Boyutun Bütünsel Olarak Ele Alınması

Kentsel dönüşümle ilişkin bir diğer önemli sorun alanı, kentsel dönüşüm sürecinde toplumdaki kamu, özel sektör ve sivil toplum aktörlerinin bir araya gelerek oluşturacakları örgütlenme sistematiğidir. Bu sistematiğin en önemli boyutunu anayasal olarak merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumluluk dağılımı oluşturmakla birlikte, örgütlenmede bütünsellik ve bütüncülük boyutlarının da aynı oranda önemli olduğu görülmektedir. Dönüşümde rol alacak özel sektör aktörlerinin gerçekleştireceği uygulamaların, üniversite ve araştırma kuruluşlarının ortaya koyacağı yöntem, model ve standartlar aracılığıyla nasıl yönlendirileceği, dönüşümle ilişkin planlama, projelendirme ve uygulama yetkilerinin nasıl dağıtılacağı bütüncül bir kurguyla belirlenmelidir. Bu anlamda bütünsel ve bütüncül ulusal strateji ve mevzuat düzenlemelerinin, kapasite geliştirme çalışmalarının yapılması konularının tartışmaya açılması gerekmektedir. Burada en önemli hususlardan birisi de yerel yönetimler ve kentsel dönüşüm ilişkisinin tanımlanmasıdır. Merkezîyetçilik ve âdem-i merkezîyetçilik arasında muğlâk bir noktada yer alan kentsel dönüşüm yetkilerinin yerel yönetimler açısından yetki ve sorumluluklarının açık ve berrak bir biçimde belirlenmesi kentsel dönüşüm sürecinin en önemli noktalarından birisini oluşturmaktadır.

3.6.Halk Katılımı Performans Denetimi İzleme/Değerlendirme Mekanizmalarının Kurulması

Kentsel dönüşüm sürecinde planlama aşamasından uygulama sonrasına kadar halk katılımının sağlanması, süreçte izleme ve değerlendirme mekanizmalarının kurulması ve başarı ölçütlerinin değerlendirilmesi birbirleriyle ilişkili olarak denetime ilişkin temel bir sorun alanına işaret etmektedir. Bu sorun alanı temelinde bir farkındalık ve kapasite konusudur. Kentsel dönüşümde sürecin başarısı, geliştirilmesi, izleme ve değerlendirme, halk katılımının sağlanması gibi hususlar çoğunlukla kapasite

eksikliği sebebiyle süreci yavaşlatacak, zor ve külfetli çabalar olarak görülmektedir. Çoğunlukla kentsel dönüşüm kararını veren idarelerin katılım sürecini çok dar kapsamlı, sadece bilgilendirme amacıyla gerçekleştirilen, üst ölçeklerde gerçekleştirilmesi pahalı ve g   bir i  olarak algılamaları, katılım sürecinin amacına ulaşmasını engellemektedir. Oysaki katılımcı sürecin, kentsel dönüşüm sürecinin en başından itibaren başlatılması hatta kentsel dönüşüm sürecinden önce var olan katılımcı araçlar kullanılarak kurgulanması gerektiği açıktır. Bu düzlemde, kentsel dönüşüm kararının amacı, dönüşümün niteliği kararları kentsel tasarım unsurlarının hatta mimari projelerin oluşturulmasına ve uygulamanın gerçekleştirilmesine kadar tüm aşamalarda katılımcı sürecin kurgulanması gerekmektedir. Bunun için, son yıllarda çok ileri düzeylere ulaşan kolayla tırıcılık (facilitation) yöntemlerinin ve gelişen teknolojik olanakların ve sunum tekniklerinin kullanılması gerekmektedir. Bu anlamda kentsel dönüşüm sürecinde halkla ilişkiler, katılım, performans denetimi, izleme ve değerlendirme süreçlerinin bütüncül bir yaklaşımla önemsenerek sürecin vazgeçilmez aşamaları olarak ele alınması ve kurgulanması yaşamsal önem taşımaktadır.

3.7.Kentsel Dönüşüm ve Kent Planlama Süreçlerinin B t nle tirilmesi

Kentsel dönüşüme ilişkin var olan yapı ve süreçlerin en sorunlu yanı, kentsel dönüşüm projelerinin imar planlama uygulamalarına bir alternatif olarak kabul edilmesidir. Bu durum, kentsel dönüşüm projelerini planlama sürecinin kısıtlarını a mada noktasal bir me rula tırma aracı konumuna taşımaktadır. Bu aynı zamanda imar planlama sürecinin Türkiye’de kentleşme sürecinin geldiği noktada ihtiyaçları kar ılayamamasının da bir sonucudur. Bu sorunun a ılabilmesi için kent planlama sürecinde kentsel dönüşümün tüm aşamalarının nasıl yer bulaca ının tanımlanması gerekmektedir. Bunun için de kentsel dönüşümün aslında noktasal dönüşüm için değil, kentlerin kendilerini yenilemeleri için kent planlamanın bütünsel bir aracı olarak tarif edilmesi gereklidir. Bu düzlemde kent planlamanın da alı ılageldik yaklaşımlar bir kenara bırakılarak değerleri ve me an üzerinden iktisadi yönelimi yönetecek bir belgeye dönüştürülmesi gerekmektedir. Bu anlamda  evre ve  ehircilik Bakanlığının yürütmekte olduğu çalışmalarda bütüncül ve bütünsel bir yaklaşımın hâkim kılınması gereklidir.

3.8.Kentsel dönüşüm için dönüşüm ihtiyacının belirlenmesi mekanizmalarının kurgulanması

Türkiye’de kentsel dönüşüm kavram ve uygulamalarının akut ihtiyaçlar çerçevesinde  ekillendi i görülmektedir. 1990’larda bu ihtiyaç gecekonduların d n   t r lmesi olarak ortaya a ıkı ı, 2000’li yıllarda kent çeperindeki alanların yapıla tırılması için gündeme gelmiş, 2010 sonrasında da afet risklerinin azaltılması için dönüşüm vurgulanmaya başlanmıştır. Bu tür bir yaklaşım, dönüşümün alana ve yere özgü niteliklerle kurgulanmasını engellemektedir. Merkezi bir anlayışla her yerde aynı tür dönüşüm öngörülmektedir. Oysaki dönüşüm biçiminin belirlenmesi kadar dönüşüme neden ihtiyaç duyuldu unun belirlenmesi de büyük önem taşımaktadır. D n   m n konut üretimi için mi, afete karşı önlem almak için mi, yaşam kalitesini arttırmak için mi, kamusal alan oluşturmak için mi, yoksa başka hangi amaç için ger ekle tirilece inin bu düzlemde belirlenmesi gerekmektedir. Dönüşüm ihtiyacının gerekirse ayrıntılı sosyo-ekonomik araştırmalar desteğiyle belirlenmesi dönüşümün niteliği konusuna açıklık getirmesi açısından önemlidir. Bu anlamda dönüşümde yenileme, rehabilitasyon, sosyal dönüşüm projeleri gibi farklı alternatiflerin ortaya çıkması sağlanabilir.

3.9.Kentsel dönüşüm için farklı uygulama biçimleri yelpazesinin belirlenmesi

Kentsel dönüşümde farklı amaçlarla gerçekleştirilecek dönüşüm uygulamalarının birbirinden ayrıştırılması ve uygulama biçimlerinin çeşitlendirilmesi, dönüşüm sürecinin yaratacağı işlevsel ve tasarım değerlerinin toplum yararına kullanımına katkıda bulunacaktır. Kentsel dönüşüm süreci esas olarak çok farklı amaçlarla gerçekleştirilebilir ve bu anlamda amaca özgü olarak da uygulamada meşruiyet kazanır. Oysa var olan uygulamalara bakıldığında neredeyse tüm kentsel dönüşüm projelerinin birer “arazi geliştirme” projesi olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Kentsel dönüşüm

sürecinin başında ya da süreç içerisinde ortaya çıkan beklentilerle, çok farklı alanlarda karın maksimizasyonu öne çıkmakta, afete karşı önlem almak, tarihi kent dokularının korunması gibi birçok farklı amaç göz ardı edilmektedir. Bu hem kentsel dönüşüm sürecinin gerçekleştirilmesini zorlaştırmakta, hem de kentsel dönüşüm sürecinin kentsel değerleri yozlaştıran bir sürece dönüşmesine sebep olmaktadır. Bunun önüne geçilmesi için farklı amaçlarla gerçekleştirilecek kentsel dönüşüm projelerinin birbirinden ayrıştırılması ve amacın şeffaf bir şekilde paylaşılması gerekmektedir. Örneğin, tarihi alanda gerçekleştirilecek bir dönüşüm projesi ile kent içerisinde kalan boş bir alanın arazi geliştirme amaçlı dönüşüm projesinin birbirinden açıkça ayrıştırılması gerekir. Bu ayrıştırmada uygulama biçimi, değerlerin nasıl paylaşılacağı ve kullanılacağı alanın özelliğine göre belirlenmelidir.

3.10. Kentsel dönüşümün bir iş akış süreci olarak ele alınması

Kentsel dönüşüm süreci, dönüşüm kararının alınmasından dönüşüm amaçlarının belirlenmesine, inşaat sürecinin başlamasından proje sonuçlarının izlenmesine kadar özünde bir iş akış süreci oluşturmaktadır. Bu iş akış sürecinin şeffaf ve hesap verebilir biçimde izlenmesinde olanak sağlayacak olan işletme araçlarının ve bu anlamda geliştirilmiş yazılım ve teknolojik olanakların kullanılması önem taşımaktadır. Bu anlamda özellikle kurumsal kaynak planlaması (IRP), gayri maddi kaynak yönetimi (IAM) ve yapay zekâ çözümlerine yönelinmesi gerekmektedir. Bu şekilde kentsel dönüşüm sürecinde katılımcı mekanizmaların da daha etkin kurgulanması sağlanabilir. Kentsel dönüşüm sürecinin bu tür bir iş akış süreci olarak ele alınması temelde dönüşüme ilişkin süreçlerin otomasyonunun sağlanmasında da anahtar öneme sahiptir.

3.11. Kentsel Dönüşüm Projelerinin İşletme Sürecinin İyileştirilmesi

Kentsel dönüşüm sürecinin dikkatlerden kaçan önemli noktalarından birisini de doğrudan inşaat süreci ve eğer kamu tarafından ihale yapıldıysa bu ihale sürecinin şeffaf bir biçimde takip edilmesi oluşturmaktadır. Çoğunlukla inşaat ve ihale süreçleri kentsel dönüşüme ilişkin olarak gözlerden kaçan birçok ayrıntıyı içermektedir. İnşaatın zamanında bitirilmesinden kullanılan malzemenin kalitesine kadar birçok unsurun dikkate alınması gerekmektedir. İşletme düzleminin iş akış sürecinin bir parçası olarak tüm paydaşlar tarafından izlenmesine yönelik bir mekanizmanın kurulması önemlidir. Bu düzlem ayrıca sürecin finansman akışının sağlanmasında da önem taşımaktadır. Ayrıca kentsel dönüşüm sürecinin karar aşamasından ihale, uygulama ve oluşan yaşam çevrelerinin yönetimi aşamasına kadar ele alınması, kentsel dönüşüm sürecinin yaşanabilir kentler oluşturmada bir araç olma niteliğini güçlendirecektir.

3.12. Kentsel ve Mimari Tasarım Sürecinin Yaşanabilir Kentler İçin Yeniden Kurgulanması

Kentsel dönüşüm sürecindeki en önemli sorun alanlarından birisi de ortaya çıkan çevrenin fiziksel mekân kalitesinin düşüklüğüdür. Bu sorunun arkasında dönüşümün salt inşaat metrekaresinin niceliğiyle ölçülmesi, tasarımın bir değer olarak görülmemesi, katılımcı sürecin tasarım sürecine eklenmemesi gibi birçok sebep bulunmaktadır. Oysaki dönüşümün oluşturacağı değerlerin mekânsal kaliteyi öne çıkarması, bunun için katılımcı süreçte kullanıcılarla birlikte tasarımın öne çıkarılması, özgünlüğün bir değer olarak kullanılması önemlidir. Son yıllarda özellikle gelişen bir alan olan “parametrik tasarım” sürecinin kentsel ve mimari tasarımda katılımcı süreçle birlikte kullanılması gibi yöntemlerin bu düzlemde kullanılması, daha kaliteli bir yaşam çevresinin oluşturulmasını sağlama potansiyelini taşımaktadır. Bu anlamda, tasarımın önemi arttıkça yarışma ve davet gibi yöntemlerin de daha çok gelişeceği, daha nitelikli mimari ürünlerin ortaya çıkacağı öngörülebilir. Kentsel dönüşümün kaliteli mekân üretimi için bir araç olarak kullanılması aynı zamanda turizm, sosyo-kültürel gelişim ve kalkınma açısından da önemli sonuçlar üretecek bir yaklaşım olarak düşünülmelidir.

3.13.Kentsel Dönüşümde Arazi Yönetim Modellerinin Geliştirilmesi ve Finans Derinliğinin Sağlanması

Kentsel dönüşümde arazi geliştirme süreci salt imar rantlarına bağlı bir gelir elde etme süreci olarak ele alınmaktadır. Oysaki nitelikli bir çevrenin ortaya çıkması ile ortaya çıkacak sürekli gelirler belirli bir finansal derinlik oluşturma potansiyelini taşımaktadır. Bu anlamda, reel sektör ile inşaat sektörünün ara kesitinde yer alan finansal araçların ve arazi yönetiminde yeni modellerin gündeme getirilmesi gerekmektedir. Bu tür bir yaklaşım hem kentsel dönüşümün finansman sorununun aşılmasında, hem tasarrufların haddinden fazla kısmının gayrimenkul yatırımlarına akmasının engellenmesinde hem de kentsel dönüşümle oluşacak değerlerin paylaşımında yenilikçi araçların oluşturulmasında katkıda bulunma potansiyeline sahiptir. Bu anlamda yeni arazi yönetim ve geliştirme modellerinin ortaya konması gerekmektedir. Özellikle işlev ve tasarım değerlerinin arazi geliştirme sürecinde dikkate alınmasını sağlayacak yenilikçi yaklaşımlar geliştirilmelidir.

3.14. Kentsel Dönüşümde Sosyal Stratejileri Geliştirilmesi

Kentsel dönüşüm sürecinde en sık karşılaşılan sorun alanlarından birisi de ortaya çıkan yaşam biçiminin şekillenmesinde etkili olacak sosyal, kültürel, eğitsel stratejilerin ve istihdam oluşturma araçlarının yokluğudur. Özellikle dönüşüm sonrasında dönüşüm bölgesi sakinlerinin oluşan kentsel çevrede yaşayabilmelerini sağlayacak sosyal donatıların, istihdam olanaklarının ve kültürel gelişim olanaklarının sağlanabilmesine yönelik stratejilerin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu mesele salt dönüştürülen çevrede yaşayacak insanların ihtiyaçlarının karşılanması olarak algılanamayacak kadar önemlidir. Bu anlamda, dönüşümde konu olacak alanda yaşayan yurttaşların sosyal ve kültürel yapısı, bu yapının nasıl dönüştürüleceği ve bu anlamda dönüşümün fiziksel dönüşümle nasıl bütünleştirileceğinin kurgulanması gerekmektedir. Bu bakış açısıyla kentsel dönüşümün paylaşım ve arazi geliştirme düzlemleriyle sosyal dönüşüm stratejilerinin bir arada düşünülmesi gerekmektedir. Bu anlamda, salt sosyal dönüşümü amaçlayan, fiziksel dönüşümde girmeyen kentsel dönüşüm projelerinin de düşünülmesi gerekmektedir. Özellikle yaratıcı endüstrilerin gelişimi, halk kültürlerinin korunması gibi unsurlar kentsel dönüşümün inşaat metrekaresi ile ölçülemeyen yeni değer alanları yaratabilmesinin önünü açabilme potansiyelini taşımaktadır.

3.15.Kentsel Dönüşümün Ekolojik Boyutlarının İrdelenmesi

Kentsel dönüşüm süreci dönüşüm alanının seçiminden planlanmasına, yapıların projelendirilmesinden hafriyat atıklarının geri dönüşümüne, enerji verimliliği ve yeşil uygulamaların kullanımından katı atık yönetimine kadar temelinde bütünüyle ciddi ekolojik etkileri olan bir süreçtir. Bu sürecin yaygınlaşması bu ekolojik etkilerin de daha dikkatle ele alınmasını gerektirmektedir. Yapılan dönüşüm çalışmalarının nihai olarak ekolojik etkilerinin ne olduğunun ayrıca öngörülmesi ve süregiden diğer dönüşüm çabaları için bir geri besleme olarak kullanılması önemlidir. Bu anlamda kentsel dönüşümün “kentlerin kendini yeniden üretmesi” olarak algılanması ve bunun ekolojik etkilerinin ölçülmesi gerekmektedir. Taşıma kapasitelerinin, altyapı sistemlerinin ve kentsel yenilenebilir ve yenilenemez kaynakların değerlendirilmesinde bu tür bir yaklaşımın geliştirilmesi gerekmektedir.

SONUÇ

Türkiye’de kentsel dönüşümle ilişkin mevcut kurumsal yapının ve mevzuatın kentsel dönüşümle ilişkin çok tartışmalı birçok boyutu dışarıda bırakan, noktasal ve kısa erimli bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Türkiye’deki uygulanma biçimiyle bir yandan makro-ekonomik yapıyı, bir yandan toplumsal dinamikleri etkileme potansiyeline sahip olan kentsel dönüşümün el yordamıyla ele alınması, kurumsal yapının da bu şekilde düzenlenmesi ülkenin geleceğinin şekillenmesinde ciddi sorunların ortaya çıkmasına sebep olabilir. Bunun önüne geçilebilmesi için Türkiye’nin gelecek vizyonunu kentsel dönüşüm temelinde inşa edecek bir kurumsal yapıyı ve bu kurumsal yapının sağlıklı bir şekilde oluşturulmasını sağlayacak dönüşüm bileşenlerini ortaya koymaya ihtiyaç

duyulmaktadır. Bu şekilde Türkiye'nin özgünlüklerini de dikkate alan bir dönüşüm modelinin ipuçları yakalanabilir.

KAYNAKLAR

Akkar, M. (2006) "Kentsel Dönüşüm Üzerine Batı'daki Kavramlar, Tanımlar, Süreçler ve Türkiye", Planlama, ŞPO, Ankara, 2006/2, 29–38.

Andersen H.S. (1999) "Housing Rehabilitation and Urban Renewal in Europe: A Cross-National Analysis of Problems and Policies", Ed: Andersen ve Leather 1999, Housing Renewal in Europe, Bristol.

Andersen, H.T., (2001) "The new urban politics of Europe: the area-based approach to regeneration policy", In: H.T. Andersen and R. van Kempen, eds. Governing European cities: social fragmentation, social exclusion and urban governance. Aldershot: Ashgate, 233–253.

Ataöv A. ve Osmay S. (2007) "Türkiye'de Kentsel Dönüşüm Yöntemsel Bir Yaklaşım", ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi, (24:2) 57-82.

Cadell, C. & Falk, N., (2008). Regeneration in European Cities: making connections Joseph Rowntree Foundation, York.

Decker, P., Vranken, J., Beaumont, J., and van den Nieuwenhuyze, I., (2003). On the origins of urban development programmes in nine European countries. Antwerp/Apeldoorn: Garant.

Diamond J. Liddle J. And Southern A. eds. (2010) Urban Regeneration Management: International Perspectives, Routledge, London.

Diamond, J. & Liddle J., (2005). Management of Regeneration: Choices, Challenges and Dilemmas. Oxford: Routledge.

Dickinson, S., (2005). 'Urban Regeneration in an Era of Well-Being' Local Economy, 20, (2), p.224–229.

Dinçer, İ. (2012) "Kentsel Dönüşüm Sürecini "Sorun Eksenli" Olarak Ele Alma Biçiminin Getirdiği Olanaklar", Batı Akdeniz Mimarlık, S.51, ss. 23-29.

Gotham, K.F. (2001) "Urban Redevelopment, Past and Present," K.F. Gotham'ın editörlüğünde Critical Perspectives on Urban Redevelopment içinde, Research in Urban Sociology Volume 6, JAI: An Imprint of Elsevier Science.

Hemphill, Lesley, et al., (2006). 'Leadership, Power and Multisector Urban Regeneration Partnerships'. Urban Studies, Volume 43, No. 1, p.59- 80.

Hulsbergen, E. & P. Stouten., (2001). 'Urban renewal and regeneration in the Netherlands. Integration lost or subordinate?' City, Vol. 5, No. 3, p. 326–337.

Jacquier, C., (2001). Urban fragmentation and revitalization policies in France: a new urban governance in the making. In: H.T. Andersen and R. van Kempen, eds. Governing European cities: social fragmentation, social exclusion and urban governance. Aldershot: Ashgate, 321–346.

Kanai M. and Ortega-Alcazar I. (2009) "The Prospects for Progressive Culture-Led Urban Regeneration in Latin America: Cases from Mexico City and Buenos Aires", International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 33.2 June 2009 483–501.

Kocabaş, A., (2012) 'Yeşil sürdürülebilir kentsel dönüşüm: kavramsal çerçeve ve uygulama araçları'; Böke, E. (ed.) 24. Uluslararası Yapı ve Yaşam Kongresi: Dönüşüm – yaşama ve mekana etkileri, Bursa Uluslararası Fuar ve Kongre Merkezi, Bursa TMMOB Mimarlar Odası, Bursa.

- Leeming, K. & Shakur, T., (2005). ‘Emerging Problems of Urban Regeneration in the Multiply Deprived Area of Bijlmermeer, Amsterdam’, *Cities in Transition*, Liverpool, Open House Press, p.176–190.
- Musterd, S. and Ostendorf, W. (2008) “Integrated urban renewal in The Netherlands: a critical appraisal”, *Urban Research & Practice*, 1:1, 78 — 92.
- Ohgaki S. eds. (2009) *Innovations in Collaborative Urban Regeneration*, cSUR-UT Series: Library for Sustainable Urban Regeneration Volume 6, Springer.
- Şahin S.Z. (2003) “İmar Planı Değişiklikleri ve İmar Hakları Aracılığıyla Yanıltıcı (Pseudo) Kentsel Dönüşüm Senaryoları: Ankara Altındağ İlçesi Örneği”, *Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, TMMOB Şehir Plancıları Odası, 2003.
- Şahin S.Z. (2006) “Kentsel Planlamanın Kentsel Dönüşümden Ayrılma Sürecinde Ankara Kenti”, *Planlama* 2006/1, TMMOB Şehir Plancıları Odası.
- Şahin S.Z. (2013) “Yaşanabilirlik İlkesi Üzerinden Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Sürecinin Bir Kamu Politikası Aracı Olarak Değerlendirilmesi”, Mete Yıldız ve M. Zahid Zobacı tarafından derlenen *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama kitabı içerisinde*, Adres Yayınları, Liberte Yayınevi, 2013.
- Şahin S.Z. (2013) “Yaşanabilirlik ve Yaşanabilir Kentler İlkelerinin Kamu Politikası Sürecine Etkileri Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme: Wana (Batı Asya Ve Kuzey Afrika) Bölgesi, Uluslar arası XI Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı, Samsun Ondokuz Mayıs Üniversitesi, 2013.
- UNEP., (2004). *Guidelines for Urban Regeneration in the Mediterranean Region, Priority Actions Programme*, Regional Activity Centre, Split, January.
- United Nations, (1996). *Report of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II)*, Istanbul, 3-14 Haziran 1996.

KAMUSAL ALANIN İŞLEV DEĞİŞİMİ: SARAÇHANE ÖRNEĞİ

THE ALTERATION OF THE FUNCTION OF PUBLIC SPACE: THE EXAMPLE OF SARACHANE

Sezgül Karcıoğlu

Marmara Üniversitesi Yerel Yönetimler Ana Bilim Dalı İstanbul Araştırmaları Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı, sezgul.karcioglu@gmail.com

Hicran Hamza Çelikyay

Marmara Üniversitesi Yerel Yönetimler Ana Bilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı Doktora Programı, hicrancelikyay@yahoo.com

ÖZET

İnsanlık tarihinde görülen ilk kamusal mekân olan meydanlar, kent sakinleri ile kenti ziyaret edenlerin ortak paydada buluştuğu alanlardır. Meydanlar, kentin süregelen karmaşıklığının çözümlendiği, açığa çıktığı mekânlardır. Bir meydanın tüm boyutları, biçimleri, çevresindeki öğeler, meydana açılan sokaklar, mimari nitelikleri, meydana yaşanan olaylar, kısacası tüm sosyolojik ve fiziksel nitelikleri meydanın nasıl bir kimliğe sahip olduğu hakkında bize bilgi vermektedir.

Ülkemizde 1950 sonrasında belirginleşen kentleşme ve nüfus artışıyla beraber, meydanlar da nitelik değiştirmişlerdir. Meydan işlevini sürdüren birçok mekân ortadan kaybolarak, trafikte bir geçiş aksı olarak mekâna katılmışlardır. İnsanların kendilerini iyi hissetme, dinlenme, birbirleriyle iletişime girip fikirlerini beyan etme, buna bağlı olarak toplumsal hareketler ve eylemlerle bir arada bulunma ihtiyaçları neticesinde, zaman içerisinde bazı mekânlara meydan işlevi kazandırılmıştır.

Saraçhane semti, Tarihi Yarımada içerisinde, Osmanlı Dönemi'nde kurulan ilk semttir, aynı zamanda Fatih İlçesi'nin temellerinin atıldığı semt olma özelliği de taşımaktadır. Tarihsel süreç içerisinde Saraçhane semti açılan bulvar ve caddelerin yoğun ve baskın konumları dolayısıyla kaybolmuş, bir semt olmaktan öte, günümüzde Saraçhane, Atatürk Bulvarı Şehzadebaşı Caddesi ana arterlerinin kesiştiği bir trafik noktası özelliği kazanmıştır.

Meydanların yitirilmesiyle, bazı mekânlar meydan işlevi kazanmıştır. Çalışmada konu edilen Saraçhane Parkı, günümüzde park ve meydan olarak kullanılmaktadır. Saraçhane Parkı, olağan park kimliği haricinde, eylemlere de sahne olması bakımından önem taşımaktadır. Saraçhane örneğinde, kamusal alan olan bir park, yine kamusal alan olan bir meydan olarak da işlev kazanmıştır.

Saraçhane semtinin tercih edilme nedeni, bu bölgeyi park ve meydan ilişkisi üzerinden incelemektir. Tarih boyunca, konum itibarıyla önemli bir yere sahip olan bu semt, çevre semtlerle beraber, “muhafazakâr” olarak nitelendirilecek bir semt nüfusuna sahiptir.

Bu çalışmada, kamusal alan ve meydan kavramı, tarihsel süreçteki işlevi, meydanların geçirdiği dönüşümler incelenecektir. Saraçhane semti ve semt merkezinde yer alan Saraçhane Parkı'nın meydan olarak işlev kazanma sürecinin ortaya konulması çalışmanın temel amacıdır.

Anahtar Kelimeler: Kamusal Alan, Meydan, İşlev Değişimi, Saraçhane Parkı.

ABSTRACT

The squares accepted as the first public space in the history of mankind are the spaces where at the residents and the visitors meet in a common denominator. The squares are the spaces where in the ongoing city complicacies appear and are solved. All the sociological and physical features of a square such as events, architectural structure/characteristics, the opening streets, components around, all the dimensions and the shapes of the square inform us about the identity that the square has.

Within the urbanization and the growth in population that are come clear after 1950 in our country, the squares have also changed in terms of their nature. Meanwhile many spaces which had the functions of squares disappeared since they were transformed to a switching axis at the traffic. As a

result of needs of people such as feeling better, resting, interacting, exchanging thoughts and ideas and related social activities and events, some spaces were brought in square function gradually.

The Saraçhane District is the first settlement in the antic peninsula during Ottomans. It also has special feature that it is the district where in the town Fatih was grounded. Over time in the history Saraçhane district have lost its nature as many avenues and streets were structured. Today, Saraçhane does not have its historical mission but it is forced to be a traffic point where at the main artery Atatürk Avenue and Şehzadebaşı Street meets.

Since the squares are lost, some spaces have had the square function. Today the Sarachane Park which is the subject in this study is used as a park and a square. Beyond its ordinary identity, The Saraçhane Park is important with events that take place in. In Saraçhane sample, the park which is a public space has gained square function which is also another public place.

The reason why the Saraçhane district is chosen is to analyse the area in connection with park and square relation. This district is geopolitically important throughout the history and it has residents called “conservative” like the neighbour districts.

In this study, the term public space and square, its function in the historical process and transformations that squares experienced shall be analysed. The main purpose of the study is to present the process how the Saraçhane Park has also become a square.

Keywords: public space, square, transmutation, The Saraçhane Park.

KAMUSAL ALAN

Kamu, sözlük anlamıyla “Bir ülkedeki halkın bütünü, halk, amme” anlamına gelmektedir (tdk.gov.tr). Kamu, halkla ilgili tüm işleri ve halkın bütününe ifade etmektedir. Çevre ile birlikte bu kavram daha geniş anlamlar bulur. Çevre, alan, mekân kavramları farklı disiplinlerde farklı şekillerde tanımlanırlar. Coğrafya, kent planlama, kamu yönetimi ile de ilgili olan bu kavramlar, kamu ile birleşince mekânsal bir odağı temsil ederler. Bu genel tanımlamayla kamusal alan, halka açık olan, insanların bir araya gelip ortak bir sorun hakkında düşünce, söylem ve eylem üretebildikleri ve birbirleriyle iletişime geçebildikleri bir alan olarak tanımlanır. Bu “alan”, bir etkinlik, tartışma, bir arada toplumsal problemleri çözme alanıdır. Görünür ve herkese açık olmakla birlikte demokratik katılım ve eleştirel söylem alanıdır.

Kısaca tanımlamak gerekirse, kamusal alan bireylerin görünür olduğu ve başkaları tarafından görüldüğü, kamuyu ilgilendiren konularda etkileşimlerin yapıldığı alanlardır. Bu nedenle, kamusal alan bir kente toplantı yeri, kentin yasal meclisi veya kamu hizmetlerinin yapıldığı diğer yerlerden sayılır ve siyasi özgürlüğün fenomenolojik analizini yapmaya imkân sağlayan mekânlardır (Mensch, 2013:213).

Habermas, kamusal alanı, “kamusal topluluk olarak bir araya gelmiş şahısların tartışma forumu olarak” tanımlamaktadır. Alan, “toplum ve devlet arasında aracılık yapar”, ve “tüm vatandaşlara açıktır.” Bu, kamusal alanın en temel niteliğidir. Alanda tüm toplumu etkileyen problemler açığa çıkar, algılanır, analiz edilir ve iyileştirilir (Habermas, 2010: 359-373).

Kamusal alan içerisinde, toplumsal sorumluluğa sahip ancak birbirinin özel alanlarına müdahale etmeyen bireyler nötr bir etkinlik sahası içinde özgürleşme, kendini ifade etme ve ötekini algılama imkanı bulurlar. Bu alanlar toplumun ortak sorunları üzerinde tartışılıp fikirlerin açıklandığı ve bir ortak çıktının ortaya konulduğu bir mekân olarak ifade edilmektedir (Habermas, 2010:17-24) ve (Yılmaz, 2011:249). Kavram, “vatandaşların birbirleriyle iletişim kurdukları, politik konularda üzerinde konuştukları bir arenadır” (Toker, 2011).

Sennett de kamusal alanı maddi bir alan olarak tanımlamaktadır. Sennett’e göre kamusal alan, “kentsel veya kentsel olmayan bir topluluğun içinde yer alır ve meydan, cadde gibi somut bir alanı içerir. Kamusal alan kentin ruhu, kentin yansımasıdır. Bu alanlar hem fiziki hem de sosyal olarak kenti dönüştürmek, yeniden biçimlendirmek için birer araç olarak görülmektedir (Kedik, 2011:233).

Hannah Arendt’e göre ise kamu alanı görünürlülüğün alanıdır. Kamu alanında gözüken her şey herkes tarafından görülebilir ve duyulabilir. Arendt, kamusallık için, içinde özel olarak bize ait olandan ayrı, hepimiz için ortak olan bir dünya betimlemesi yapmaktadır (Yılmaz, 2011:249).

Arendt, kamusal alanı, “herkese açık”, insanların sınırlama olmaksızın, uyum içinde bir araya geldikleri, birlikte hareket ettikleri, bir bakıma, “özgürlüğün kendisini gösterebildiği” yer olarak ifade etmiştir. Arendt, kamusal alanı özgürlüğün görünür olduğu alan olarak tanımlamaktadır. Bu alanın, salt fiziksel bir anlamı yoktur. Bir söylem ve eylem etrafında birlikte olmaktır (Biesta, 2012: 684-686).

Kamusal alanlar, fikirlerin, ifadelerin ve tecrübenin üretildiği, açığa çıktığı, tartışılıp çözüme ulaştırılmaya çalışıldığı alanlar olarak mekânsal bir nitelik kazanır. Kentler, tarih boyunca kamusal yaşamın odağı olmuş ve kamusal alanın somut biçimde mekânda var olma zeminini oluşturmuştur. Kamusal alanın okunabilir ve görülebilirliği kentler üzerinden oluşur. Kentler, sokakları, caddeleri ve meydanlarıyla kamusal alanın fiziksel boyutunu yansıtan en mekânlardır.

Kamusal alan, kenttaşlık bilincini arttırırken kentin ortak kamusal belleğinin de oluşmasını sağlar. Dönemin değişen sosyal, kültürel, ekonomik ve ideolojik yapısının izlerini taşıyan kentsel doku içerisinde, insanların davranışları, yaşam biçimleri, ilişkileri ve düşünüş biçimleri üzerinde dönüştürücü etkiler oluştururlar. Bu nedenle de kamusal alanlar, bir kentin tümünün hem fiziksel, hem sosyo-kültürel hem de siyasi yapısı hakkında bilgi alınabilecek yerlerdir.

İnsanların katılımıyla somutlaşan bir kurum niteliği de kazanan kamusal alanlar, bireylerin toplumu ilgilendiren ortak sorunlar hakkında fikirler ortaya koyup toplumun ortak yararını belirlemeye yönelik düşünce, söylem ve eylemler üretmesini, dinlemesini, gözlemlemesini ve kendi sosyal durumundan bağımsız biçimde ilişkiler kurarak bir etkileşim içine girmesine olanaklı kılar (Kedik, 2011:231).

Kamusal alan, kentte yaşayanlara genel kabul görmüş yasal formlar içerisinde kurumsal bir ortam sağlar. Bu bağlamda, yasal formların içselleştirilmesi, kentli hakları duyarlılığı ve öngörülebilirlik, yasal olan ve olmayan arasındaki ayrıma ilişkin beklentilerde kesinlik kazandırır. Bu da devletin insan haklarının geliştirilmesi amacını teşvik eder (Oman, 2010:252).

Bireyler baskıcı yönetim, kitle toplumu veya vatandaşlıktan dışlanma ile politik aktörler olarak kamusal alandan ayrı tutulduğunda, gerçeklikten yoksun bırakılmış, başka bir deyişle, varlıkları yok sayılmış olur. Kamusal alanlarda katılımcı olarak dünyayı şekillendirmede katkı sağlanması, insan hakları konusunda genel ve kolektif sorumluluk bilincinin yükselmesine neden olur. Kamusal alanda dile getirilen vaatlere olan güven ve kuşku, zamanla yaşama olan güven ve kuşku haline gelir (Oman, 2010: 285-296). Bu yüzden kamusal alanda sözü edilen vaatlere duyulan güven önemlidir.

Kamusal mekânın oluşabilmesi için mecazi olarak ve gerçek manasıyla yer bulması gereklidir. Bu, kamu mekânının fikrinin politik teoride ve felsefede merkez rol oynayan bir kavramdır. Bu kavram kamu alanı ile bağlantılıdır. Kamu alanı - coğrafya, şehir planlama ve mimari disiplinleri ile ilgilidir.

Bununla birlikte, kamu alanı bir teknik terim olarak da tanımlanabilir. Herhangi bir yer ama özel olmayan bir yerdir. Şahsa ait değildir, özel kullanımda değildir. Bu, her kamusal alanın politik alan olduğu anlamına gelmemelidir. Sadece politik aktivitelerin olmasının mümkün olduğu alanlardır veya bu tür aktiviteleri imkânsız kılmayan alandır (Biesta, 2012: 686).

Kentte yaşanan yoğun nüfus artışı, buna bağlı olarak gelişen konut ve ulaşım sorunu ve plansız ilerleyen kentsel politikalar, yeni tip kamusal alanların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Son dönemlerde yapılan kentsel düzenlemelerle, kamusal alanlar daha çok taşıt ulaşımının merkezi olmuş ve kentlerde kendilerine tema parkları, ticaret merkezleri olarak işlev kazandırılmıştır. (Gökgür, 2008: 10)

MEYDAN

Meydan kelimesi, Latince’de açık yer ya da genişletilmiş cadde anlamına gelen "Platea", İngilizce ve Fransızca’da "Place" kelimesinden doğmuştur. İspanyolca "Plaza" ve İtalyanca "Piazza" da aynı kökenden gelmektedir (Marcus ve Francis, 1998: 13). Farsça bir terim olan maide, belirgin bir biçimi de olabilen bir meydanı anlatır. Türkçe’deki meydan sadece açıklık, boşluk, yapılaşmamış alan anlamında tercüme edilmiştir (Bilgihan, 2006: 78).

Kevin Lynch'a göre meydanlar, kentin merkezinde tasarlanan yoğun etkinlik odaklarıdır. Tipik olarak yüksek yoğunluklu yapılar ve caddelerle çevrelenmiş olan meydanlar, insan gruplarını etkileyecek ve buluşmaları kolaylaştıracak özellikler taşır (Marcus ve Francis, 1998: 13).

Moughtin, J. C. meydanın mevcut planının, varolan topografik özellikler ile yüksek önem taşıyan, koruma ve kalıcılık isteyen binalar, anıtlar, yol yapım çalışmaları ile ortaya çıkan sorunlara bulunan çözümler sonucu şekillendiğini belirtmektedir. Schulz ise meydanı kentsel yapının en belirgin ve göze çarpan unsuru olarak tanımlamıştır. Meydanlar, açıkça sınırları belirlenmiş bir yer olduğundan, zihinde canlandırılması, düşünülmesi kolaydır ve hareket için hedefi temsil eder. Paul Zucker için meydan, kamusal/halka ait arazide bir psikolojik park yeridir (İnceoğlu, 2007:59).

Toplumsal açıdan önemli fonksiyonları barındıran ve dönemlerinin önemli olaylarına tanıklık eden kent merkezi niteliğindeki meydanlar, sahip olduğu fonksiyonlara göre kente kimlik kazandırmaktadırlar. Kent meydanları, tarih boyunca gündelik yaşamın ve önemli olayların yaşandığı mekânlar olmuşlardır (Önder ve Aklanoğlu, 2002: 97).

Rob Krier kent mekânının bileşenlerini belirlerken, temel formları dikkate alarak “sokak ve meydanı” ele almıştır. Krier'e göre kentsel mekânın keşfedilen ilk elemanlarından biri olan meydan, açık alanların çevresindeki yapıların gruplandırılmasıyla oluşturulmuştur. Bu düzenleme ile iç mekânın kontrolü hem de dışarıdan gelecek tehlikelere karşı savunma sağlanmaktadır (Krier, 1979: 16-17).

Bir mekânı okurken, mekânı sadece mimari ve kentsel açıdan ele almak yeterli değildir, mekânı sosyal, ekonomik ve politik açıdan da okumak gerekir. İnsanların ilk kamusal mekânları meydanlardır. Çünkü meydanlar, kent sakinleri ile kenti ziyaret edenlerin ortak paydada bulunduğu mekânlardır. Meydanlar, kent dokusu içinde, insanları hareketliliğe zorlamayan, insanların birbirleriyle ilişki kurmasına olanak veren mekânlardır (Dostoğlu, 2007: 21). Meydanlar, toplumun ortak değerlerinin ve idari yapısının kendini dışavurumunu yansıtırken, politik düşüncelerin sergilendiği ortak paylaşım mekânıdır (Garip and Garip, 2012: 44).

Meydanlar, kentlinin paylaşmayı hissedebileceği, bir sebep göstermeden gidebilecekleri bir yer olduğundan, politik otorite tarafından kontrol altında tutulmaya çalışılan mekânlar olmuştur. Çünkü meydanlarda kentlilerin topluluk halinde olması, mevcut iktidarlar için otoriteye başkaldırmanın bir işareti kabul edilebilmektedir. Meydanlar, yönetimlerin otoritesini gösterebileceği alanlardır, ayrıca sembolik düzlemde de meydanlarda mücadele verilir (Boysan ve Bilgin, 1996: 72).

Meydanların tarihsel gelişimi incelenirken, ilk olarak Antik Yunan'da agoralara rastlanmaktadır. Agoralar için, şehirde düz bir alan yeterli sayılmaktaydı. Antik Yunan kentlerinin meydanları olarak kabul edilen agoralar zamanla şehirdeki öğeleri bir arada tutan bir merkez ve pazar konumuna ulaşmışlardır. Şehir, bu merkez etrafında gelişmiştir (Wycherley, 1986: 40). Yunan kentlerinde, kamu tesisleri, Açık hava Tiyatrosu, stadyum, gymnasium ve akropol, agorayı çevreler ve kentle bütünleşir (Gökgür, 2008: 91). Yunan kültüründe nasıl Agoralar meydan olarak işlevlendirilmişse, Roma kültürü içinde ise Forumlar aynı şekilde işlevlendirilmiştir. Forumlar, mal ve fikir alışverişinin yapıldığı alanlar olmasının yanı sıra, kendisini çevreleyen binaların izlenmesi ve algılanmasına olanak sağlayan ön alan niteliğini ve işlevini de üstlenmişlerdir (Giritlioğlu, 1991: 49).

Batı'da yer alan meydanlar form açısından, yapılarla kesin olarak sınırlanmış kentsel alan olarak tanımlanırken, geleneksel Türk kentinde belirli bir biçim söz konusu değildir. Kentlerin sosyal merkezler tarafından çevrelenmesi, eski Türk yerleşmelerinde de görülmektedir. İlk İslam kentlerinde, yerleşme, cami, müstemilatı ve ticaret merkezi çevresinde gelişmekteydi. Osmanlı Dönemi'nde büyük camiler ve çevrelerinde yer alan külliyesi ile meydan işlevi sağlanmıştır. Camiyi çevreleyen avlunun, buluşma, görüşme ve tefekküre dalma gibi bir işlevi söz konusudur. Meydanlar 19. yüzyıla kadar, etrafını çevreleyen yapılarla beraber kapalı formlardı. Modernizmle beraber ortaya çıkan izole edilmiş bina formu ve konutların şehir merkezi dışında konumlanmasıyla meydan formu değişmeye başlamıştır. 20. yüzyıla beraber kentlerde yaşanan fonksiyonel değişimler, meydanların biçim ve fonksiyonlarına göre düzenlenmesine neden olmuştur. Meydanlar, alışveriş, oyun, toplantı, trafik, dini ve ticaret gibi fonksiyonların gerçekleştirildiği açık ortak kullanım mekânları olarak tasarlanmıştır (Önder ve Aklanoğlu, 2002: 97).

MEYDANLARIN DÖNÜŞÜMÜ VE İŞLEVSELLİĞİ

Kentleşme, 1930’larda yeni Türkiye Cumhuriyeti’nde modern yapılar, iş hanları, sanayi tesisleri, fabrikalar, kent imar faaliyetleri ile başlamış, sosyal hayat ve ekonomi bu hareketlerle paralel bir gelişme göstermiştir. 1950’lerde kent nüfusu hızla artmış, 1960’lı yıllarda kente göçün ivme kazanmasıyla kentleşme süreci de hızla devam etmiştir. Kente göç edenlerin çalıştıkları yeni oluşturulan sanayi merkezleri, barınma ihtiyaçları için inşa ettikleri gecekondü türü yapılaşmalar, kentin merkezinde yer alan görkemli oteller ve modern villalar bu dönemlerde kentlerin doku ve mekânına etki eden uygulamalar olarak kabul edilmektedir (Aktaş, 2012: 39-41).

Kentte yaşayan insanların kentle olan duygusal bağları, kente ve kentliye davranış biçimleri, kent donanımına yaklaşımları, kente dair gelecek tasarımları, geldikleri yöreden getirdikleri değer yargıları, kent algıları, kentten memnuniyetsizlikleri kent kültürünü oluşturmakta ve bu kültür kentin geçirdiği dönüşüm ve gelişim evrelerinde majör rol oynamaktadır (Kurt, 2012: 87). Kentlerde ortaya çıkan bu tür gelişmeler kentin fiziksel normuyla bir çeşit “ete-kemiğe” bürünerek kentli bireyin hayatının bütün alanlarını kapsar hale gelmektedir.

Kentler bir anlamda içinde bulundukları ekonomik ve toplumsal yapıların teşkil ettiği bütün toplumsal tikel ve kollektif eylemlerin görünür olduğu yaşamsal mekânlardır (Harvey, 1999). Türkiye’deki kentler de dünyadaki eğilimlere duyarsız kalmamış, bu eylemlerin ortaya çıktığı alanlar olmuştur. Bir takım sivil inisiyatiflerin, Sivil toplum kuruluşlarının söylem ve eylemlerini kent meydanları üzerinden gerçekleştirmeleri bu algı değişiminin sonuçlarından biridir. Bu nedenle, günümüzde meydanlar, geçmişten gelen kullanım anlamlarını ve amaçlarını yitirmektedirler.

Cumhuriyet’in ilk yıllarında meydanlar, çağdaş bir sosyal yaşamın uzantısı olarak tasarlanmışken, 1950’lerden sonra hızlı kentleşmeyle beraber kentler büyüyerek nitelik değiştirmişlerdir. Kentsel mekânlar planlanırken, geçmişte var olan kent imgesi ve kent kültürü göz ardı edilerek ekonomik nedenlerin ön plana çıkmasıyla, kimliksiz, niteliksiz ve benzer karakterde mekânlar olarak ortaya çıkmaya başlamıştır (Özer ve Ayten, 2005: 96). Tarih boyunca, şehirlerde kavşakların etrafında küçük birer meydanlar var iken, günümüzde meydanlar geniş kavşak olarak kullanılmaktadır. Trafikte taşıtlar, yayalara nazaran öncelikli hale gelmiştir. Meydanlar, işlevlerini yavaş yavaş kaybederken, ortaya çıkan boşluklar yeni binalar ya da trafik tarafından doldurulmaktadır (Boysan ve Bilgin, 1996: 82).

SARAÇHANE SEMTİ VE PARKI

Çalışmamıza konu olan Saraçhane Parkı, Fatih ilçe sınırları içerisinde yer almaktadır. İstanbul’un tarihi yarımada olarak bilinen sur içinin en eski yerleşim yeridir. İstanbul’un yedi tepesinden dördüncüsü olan Fatih, Bizans’ın XI. bölgesine tekabül eder. Kent kurulduğundan beri dinsel simge olma özelliğini korumuştur. Konstantin’in anıt mezarı, daha sonra onun yerine yapılan İustinianos’un Havariyun Kilisesi, fetih sonrası da yapılan Fatih Külliyesi semtin önemini arttırmıştır (Kuban, 1994: 261).

Parka ismini veren Saraçhane semti ise, Fatih İlçesi’nin temellerinin atıldığı ilk Osmanlı semtidir. 1475 yılında İstanbul Saraçhanesi olarak kurulmuş, adını bu meslek erbaplarına kurulan çarşıdan almıştır (Göncüoğlu, 2009: 28-29). Park, erken Cumhuriyetle beraber İstanbul’un planlama sürecinde Unkapanı-Aksaray arasında yer alan Atatürk Bulvarı’nın açılmasıyla, Bozdoğan Kemer’inin Saraçhane ve Fatih kısmındaki boş araziye yaptırılmıştır. Ahşap konutların yıkılmasıyla bulvar üzerinde büyük bir boşluk açılmış, daha sonra ise bu boşluklar yeşillendirilerek park olarak düzenlenmiştir. Bugün Saraçhane, İstanbul’da yaşayan birçok insan için, yerleşimin olduğu bir semtten çok, ilçenin park ve yeşil alan ihtiyacını karşılayan bir yer olarak mevcudiyetini korumaktadır (Karcıoğlu, 2013: 135).



Fotoğraf 1-2. Sarayhanı (Sezgöl Karcıoğlu Arşivi)

Sarayhanı Parkı, Sarayhanı semti sınırları içerisinde, Beyazıt'tan devam ederek, Vezneciler üzerinden Şehzadebaşı'na uzanan aksla, Unkapanı-Aksaray aksının kesiştiği yerde konumlanmıştır. Bozdoğan Kemerli bitişğinde yer almaktadır. Parkın içerisinde, Fatih Sultan Mehmet'in anısına yaptırılan Fatih Sultan Mehmet ve maiyetini gösteren anıt nedeniyle, Fatih Anıt Parkı olarak da bilinmektedir. Anıt, Fatih Belediyesi'nce Fatih Sultan Mehmet'in minnet ve anısına yaptırılarak 29 Mayıs 1987 tarihinde park içerisine yerleştirilmiştir. Anıtta at üstünde Fatih Sultan Mehmet ve maiyeti görülmektedir. Anıt heykeltıraş Hüseyin Gezer'in eseridir (Neftçi, 2003: 177).

2011 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Fatih Belediyesi tarafından hazırlanan bir projeyle peyzaj düzenlemesi yapılmıştır. Düzenleme yapılırken, tüm ulaşım sisteminin kesiştiği noktada yaya sirkülasyonu düşünülerek, hem ulaşımın rahatça sağlanmasına olanak vermek hem de parkın diğer tarihi binalarla bütünlüğünü sağlamak, kullanıcılara dinlenme, gezme ve ulaşımını sağlama olanağı dikkate alınmıştır. Alanda kentsel tasarım esnasında, mevcut bulunan anıtın vurgulanması ve buranın öncekine göre daha fazla meydan olarak hissedilmesi amaçlanmıştır. Bunun yanında kullanıcıların amaçları doğrultusunda, dinlenme alanları, çocuk alanları gibi öğeler, fonksiyonel ve estetik kaygılar göz önünde bulundurularak yerleştirilmiştir. Alanda bulunan mevcut boylu ağaçlardan tasarım aşamasında faydalanılmıştır ve bunların özellikle kaldırılmamasına yönelik bir planlama yapılmıştır. Sonuç olarak Fatih ve çevre semtlerin kullanıcıları için daha rahat ve kullanışlı bir meydan ortaya çıkması amaç edinilmiştir. Son düzenlemeye göre parkın yapısal alanı, 10800 m²'dir. Park içerisinde oturma alanları, brandalı örtüler, süs havuzları, çiçek tarhları ve çocuk oyun alanı bulunmaktadır. Yeşil alan 4930 m²'dir. Su alanı 440m²'dir. Meydan alanı 2000m² iken, toplam alan 16200m²'dir (Park Peyzaj Proje Raporu, 2011).



Harita 1. Saraçhane Parkı (İBB, Park ve Bahçeler Müdürlüğü)

ANKET ANALİZİ / YORUMLAR

Araştırmanın Yöntemi ve Verilerin Değerlendirilmesi

Bu araştırmada cinsiyet, yaş, eğitim durumu gibi bağımsız değişkenler göz önüne alınarak bunların Saraçhane parkı kullanım Memnuniyeti değişkenine olan etkileri incelenmiştir. Çalışmada amaç, uygulama ve konuya bağlı olarak temel ve uygulamalı araştırma tekniklerinden her ikisine yer verilmektedir. Başka bir ifadeyle, teori ve fiili uygulama arasında bir bütünlük sağlayabilmek için uygulamalı bir araştırma tekniğine de ihtiyaç duyulmuştur. Bu bağlamda da kapalı uçlu sorulardan oluşan bir anket hazırlanmıştır.

Araştırmanın uygulama bölümünde 121 park kullanıcısına anket formları dağıtılmış ve cevaplamaları istenmiştir. Anket çalışması ile ilgili park kullanıcılarından elde edilen bilgiler SPSS 19.00 programında frekans analizi, tanımlayıcı istatistikler, histogram, dal-yaprak ve box-plot grafikleri, parametrik ve non-parametrik testlere tabi tutulmuştur.

Araştırmada kullanılan soru formu üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde araştırmaya katılanların demografik özelliklerini belirlemeye yönelik sorular bulunmaktadır. İkinci bölümde Saraçhane parkının kullanım tercih ve alışkanlıklarını ölçen sorular bulunmakta, üçüncü bölümde ise 1 faktör ve bu faktörlere ait 5 sorudan oluşan Park kullanım memnuniyetini araştırma amacına yönelik ölçek bulunmaktadır. Ölçekte yer alan sorular (1) Kesinlikle katılmıyorum (2) Katılıyorum (3) Kararsızım (4) Katılmıyorum (5) Kesinlikle Katılıyorum şeklinde 5'li Likert ölçeğine göre derecelendirilmiştir.

Araştırmanın Bulguları ve Analiz

Cinsiyet, Yaş, Gelir, Eğitim durumu, Medeni hali değişkenlerine ilişkin frekans bilgileri aşağıda sunulmuştur. Tablo 1'de park kullanıcılarının yaş aralıkları ve anketteki katılım oranları verilmektedir.

Tablo1: Katılımcıların Yaş Değişkenleri Frekans Aralıkları

Yaş Aralığı	Frekans	Yüzde %

18 Altı	8	6,6
18-24	34	28,1
25-34	35	28,9
35-44	16	13,2
45-54	13	10,7
55-64	13	10,7
65-74	2	1,7
Toplam	121	100,0

Tablo 1’de görüldüğü üzere araştırmaya katılanların en yüksek oranı %28,9’luk oranla 25-34 yaş aralığı oluşturmaktadır. Buna en yakın oran ise %28,1 olarak 18-24 yaş aralığında bulunmaktadır. %13,2’lik oran 35-44 yaş grubu ile birlikte örneklem kütleminin kümülatif olarak %70,2’si 44 yaş altı katılımcıya sahiptir. Buradan araştırmaya katılanların büyük bir bölümünün orta yaşta olduğu söylenebilir.

Bu oranlar aynı zamanda Türkiye’deki nüfus dağılımını ortaya koyabilecek niteliktedir. Gerek araştırma kapsamına alınan denekler ve gerekse Türkiye’nin yaşa göre nüfus dağılımına bakıldığında genç nüfusun fazla olduğu ve onu orta yaş grubunun takip ettiği görülmektedir. Bu bağlamda araştırmadaki yaş grupları dağılımının Türkiye’deki yaş grubu dağılımı ile benzerlik gösterdiği rahatlıkla söylenebilir. Bu sonuçlar, araştırma örnekleminde yaş grubu dağılımının doğru seçildiği ve sonuçların da bu bağlamda güvenilir olabileceğini göstermektedir.

Cinsiyet değişkenine ilişkin frekans bilgileri Tablo 2’de sunulmuştur:

Tablo2: Cinsiyet Değişkeni

	Frekans	Yüzde
Kadın	61	50,4
Erkek	60	49,6
Toplam	121	100,0

Veri analizlerinden sağlıklı bulgulara ulaşabilmek için araştırma kapsamına alınan deneklerin cinsiyet oranlarının birbirine yakın oranlarda olmasına özellikle dikkat edilmiştir. Tablo 2’de görüldüğü üzere araştırmaya katılanların % 49,6’sı erkek, % 50,4’ü ise kadınlardan oluşmaktadır.

Bu sonuca göre cinsiyet dağılımının çalışmada bir birine yakın bir oran teşkil ettiği görülmektedir. Kamusal alanların kullanım tercihlerinin her iki cinsiyette de benzer oranlar içerdiği, parkın her iki cinsiyetin de tercih ettiği söylenebilir.

Eğitim değişkenine ilişkin frekans bilgileri Tablo 3’de sunulmuştur.

Tablo 3: Eğitim Değişkeni ve Yüzdesi

	Frekans	Yüzde
İlkokul	24	19,8
Ortaokul-lise	29	24,0
Ön lisans	9	7,4
Lisans	47	38,8

Y. Lisans-Doktora	12	9,9
Toplam	121	100,0

Çalışmaya katılanların eğitim durumu incelendiğinde örnekleminin; % 19,8’ini “ilkokul”, % 24’ünü “Ortaokul-Lise”, % 7,4’ünü “Ön lisans”, % 38,8’ini “Lisans” ve % 9,9’unu “Yüksek Lisans-Doktora” mezunlarından oluşmaktadır. Yüzde dağılımı olarak incelenecek olursa katılımcılar arasında en fazla lisans mezunu sonra ise ortaokul - lise mezunu gelmektedir. Başka bir ifadeyle katılımcıları yaklaşık % 56’sı lise üstü yüksek eğitim seviyesine sahiptir.

Gelir durumu değişkenine ilişkin frekans bilgileri Tablo 4’de sunulmuştur:

Tablo 4: Gelir Değişkeni Dağılımı

	Frekans	Yüzde
1000 TL altı	51	42,1
1000-2000 TL	35	28,9
2000-4000 TL	32	26,4
4000-8000 TL	3	2,5
Toplam	121	100,0

Deneklerin gelir durumu değerlendirilirken “öğrenci, en hanımı, işsiz” kategorisindeki katılımcıların kendi gelir kaynakları olmadıklarından dolayı anketi cevaplarken gelir durumları “1000 altı” olarak belirtilmiştir.

Buna göre, bu soruyu cevaplayan katılımcıların % 42,1’i “1000 TL ve altı ” ile en yüksek orandadır. % 28,9’u “1000-2000 TL”, % 26,4’ü “2000-4000 TL” ve % 2,5’u “4000 TL ve üstü” gelire sahip olduklarını ifade etmektedirler.

Doğum yeri değişkenine ilişkin frekans bilgileri Tablo 5’de sunulmuştur

Tablo 5: Doğum Yeri Değişkeni Dağılımı

	Frekans	Yüzde
İstanbul	41	33,9
İstanbul dışı	72	59,5
Türkiye dışı	8	6,6
Toplam	121	100,0

Saraçhane Parkı, kozmopolit bir yapı sergilemektedir. Son dönem Mısır ve Suriye’den gelen yerleşimcilerle beraber Moldovya veya Orta Asya’dan İstanbul’a çeşitli nedenlerle gelmiş katılımcılar ankete dâhil edilmiştir. Bunlarla beraber Türkiye’nin çeşitli illerinden de İstanbul’a gelmiş vatandaşların yüksek yoğunlukla Saraçhane Parkını kullandıkları görülmüştür.

Bu bağlamda İstanbul dışındaki katılımcılar %60 ile en büyük oranı sağlamaktadır. Bunu % 34 ile İstanbul doğumlu katılımcılar, kalanını ise yurt dışı doğumlu katılımcılar oluşturmaktadır. Yurt dışından gelen park kullanıcıları % 6.6’lık oranı oluşturmaktadır. Genel bir semt parkı için yüksek olarak kabul edilebilecek bu oran, Saraçhane Parkı’nın olağan görüntülerden biri olmuştur.

İkametgâh değişkenine ilişkin frekans bilgileri Tablo 6’de sunulmuştur.

Tablo 6: İkametgâh Değişkeni Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Fatih	48	39,7
Fatih dışı	73	60,3
Toplam	121	100,0

İkametgâh değişkeni de Saraçhane Parkının çok katmanlı yapısını göstermektedir. Parkın kullanıcılarından en yüksek oranı % 60.3 ile Fatih ilçesi dışından oluşturmaktadır. Kalan oran ise Saraçhane Parkının içerisinde olduğu Fatih ilçesinde ikamet edenlere aittir.

Meslek değişkenine ilişkin frekans bilgileri Tablo 7’de sunulmuştur.

Tablo 7: Meslek Değişkeni Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Öğrenci	37	30,6
Kamu çalışanı	18	14,9
İşçi	11	9,1
Serbest meslek	25	20,7
Ev Hanımı	13	10,7
İşsiz	4	3,3
Diğer	13	10,7
Toplam	121	100,0

Çalışmada örneklem kapsamına alanların hangi sektörde çalıştıkları da sorulmuş ve elde edilen bulguya göre anket formunu cevaplayanların yaklaşık %31’i ‘‘öğrenci’’, % 15’i ‘‘kamu sektöründe’’, % 21’i ‘‘serbest meslek’’ ve % 9.1’i ‘‘işçi’’olarak çalıştığını belirtmektedirler. Diğer katılımcılar ise %3 ile işsizler ve % 11 ile ev hanımlarından oluşmaktadır.

Medeni hal değişkenine ilişkin frekans bilgileri Tablo 8’de sunulmuştur.

Tablo 8: Medeni Durum Değişkeni Dağılımı

	Frekans	Yüzde
Bekâr	69	57,0
Evli	52	43,0

Toplam	121	100,0

Park kullanıcıları medeni hallerine göre de değerlendirilmiştir. Bekâr olanların oranı %57, evliler ise %43 kadardır. Anket çalışmasında her segmentin olduğu gibi medeni hal durumunun da dengeli bir şekilde seçimine dikkat edilmiştir. Orta yaş altı katılımcıların çokluğu bekâr oranının da çokluğu ile paralel bir sonuç sergilemiştir.

Park Tercih sebeplerine ait frekans bilgileri Tablo 9’da sunulmuştur.

Tablo 9: Park Tercih Sebebi

	Frekans	Yüzde
Gezme	25	20,7
Dinlenme	51	42,1
Etkinlik	25	20,7
Kitap okuma	5	4,1
Sohbet	8	6,6
Diğer	7	5,8
Toplam	121	100,0

Katılımcılara parkı tercih etme nedenleri de sorulmuştur. % 42.1’lik oran ile “dinlenme” amacıyla parka gelenler en yüksek oranı oluşturmaktadır. Bu oranı % 20,7 ile “gezme” ve “etkinlik” nedenleri takip etmektedir. Park kullanıcılarının gezme, dinlenme, kitap okuma sohbet sebepleri ile parka gelmelerinin kümülatif oranı % 73.5’dir. Burada salt etkinlik nedeniyle gelenlerin %20.7 lik oranının salt gezme için gelenlerle aynı olduğu görülmektedir. Bu nedenle “etkinlik”, parkı tercih etmede “gezme” kadar önemli bir neden olarak ortaya çıkmaktadır.

Faktör Analizi Sonuçları

KMO ve Bartlett's Test

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.	,744
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square
	112,095
	df
	10
	Sig.
	,000

KMO and Bartlett's Test (KMO):0,744 >0,50 ve $p:0.000 <0.001$ olduğundan KMO ve Bartlett’s testi sonuçları verilerin faktör analizine uygun olduğunu göstermektedir.

Toplam Variance Explained

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Toplam	% of Variance	Cumulative %	Toplam	% of Variance	Cumulative %
1	2,338	46,769	46,769	2,338	46,769	46,769
2	,911	18,217	64,986			

3	,787	15,748	80,734			
4	,530	10,593	91,328			
5	,434	8,672	100,000			

Extraction Method: Principal Component Analysis.

C5 sorusu genel kabul kriter olan faktör yükü:0,50 değerinin altında olduğundan analizden çıkarılması ve sonrasında C1 sorusunun da faktör yükünün 0,50'nin altına düşmesi ve geri kalan soruların faktör yüklerinde de beklenen yükseliş sağlayamadığından ve KMO değeri de 0,70 'in altına düşürdüğünden anketimizin örneklem yeterliliğinin daha yüksek değerde korunması için C1 ve C5 soruları analizden çıkarılmamıştır.

Güvenilirlik Analizi

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
,696	5

Item-Toplam Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Toplam Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
C2ParkMemnuniyet	12,60	13,158	,546	,605
C3ParkOneri	12,05	13,764	,542	,612
C4ParkGuyen	12,41	12,928	,541	,606
C1ParkSayisi	12,91	14,700	,290	,719
C5ParkTemizlik	12,83	14,472	,373	,678

Park Kullanım Memnuniyeti faktörü altındaki soru sayısının az olması nedeni ile Cronbach's Alpha için 0,60 sınır değer kabul edilmiş olup (Durmuş ve diğ. 2011:89) hemde bir önceki analizdeki KMO değerinin daha da düşmemesi için C1 ve C5 soruları çıkarılmamıştır. Sonuç olarak Park kullanım memnuniyeti faktör değişkeni olarak anketteki 5 sorunun aritmetik ortalaması alınmıştır.

Araştırmanın Hipotezleri ve Hipotez Testleri

Aşağıda sıralanan varsayım ya da hipotezler çalışmada test edilmektedir:

H1:İkametgâh durumuna göre park kullanım memnuniyeti farklılık göstermektedir.

H2:Meslek durumuna göre park kullanım memnuniyeti farklılık göstermektedir.

H3:Saraçhane Parkını kullananların eğitim durumu ile park kullanım tercihleri arasında bir ilişki vardır.

H4:Fatih'te ikamet etme ile park kullanım sıklığı arasında bir ilişki vardır.

H5: Parkta kendini güvende hissedenler ile parkı tercih etme nedeni arasında ilişki vardır.

H6:Parkta kendini güvende hissetme ile etkinliklere katılım arasında bir ilişki vardır.

H7: Saraçhane Parkı etkinliklerine katılanlar ile parkın isminin değişmesine evet diyenler arasında bir ilişki vardır.

H8:Saraçhane Parkı'nın isminin değiştirilmesi ile yaş değişkeni arasında bir ilişki vardır.

H9: Parkta herhangi bir etkinliğe katılım ile etkinliklerden haberli olma arasında bir ilişki vardır.

H10:Saraçhane Parkındaki eylemlere katılım ile park tercih sebepleri arasında bir ilişki vardır.

H1:İkametgâh durumuna göre park kullanım memnuniyeti farklılık göstermektedir.

Mann-Whitney Testi seçilerek analiz yapılmıştır.

Tablo10: Park Kullanım Memnuniyeti

İkametgâh		N	Mean Rank	Sum of Ranks
Park	Kullanım Fatih	48	71,59	3436,50
Memnuniyeti	Fatih dışı	73	54,03	3944,50
Toplam		121		

Test sonucuna göre $\alpha:0,05$ anlamlılık düzeyinde $p\text{-değeri}=0,007<0,05$ olduğundan H_0 hipotezi red edilmektedir. Yani hipotezi kabul edilmektedir. İkametgâh durumuna göre park kullanım memnuniyeti farklılık göstermektedir. Fatih'te ikamet edenlerin(71,59) sıra değer ortalaması Fatih dışında ikamet edenlerin (54,03)ortalamasından büyüktür.

H2:Meslek durumuna göre park kullanım memnuniyeti farklılık göstermektedir.

Kruskal Wallis Testi seçilerek analiz yapılmıştır.

Test sonucuna göre $\alpha:0,05$ anlamlılık düzeyinde $p\text{-değeri}=0,002<0,05$ olduğundan H_0 hipotezi reddedilmektedir. H2 hipotezi kabul edilmiştir. Yani meslek durumuna göre park kullanım memnuniyeti farklılık göstermektedir. Öğrencilerin (73,88) ve işçilerin (87,55) sıra değer ortalamaları diğer meslek gruplarının sıra ortalamasından büyüktür.

Tablo11: Meslek Durumuna Göre Park Kullanım Memnuniyeti

Meslek		N	Mean Rank
Park memnuniyeti	öğrenci	37	73,88
	kamu görevlisi	18	43,39
	işçi	11	87,55
	serbest meslek	25	45,76
	ev hanımı	13	63,54
	işsiz	4	52,75
	diğer	13	55,58
Toplam		121	

H3:Saraçhane Parkını kullananların eğitim durumu ile park kullanım tercihleri arasında bir ilişki vardır.

Tablo12: Eğitim Durumuna Göre Park Kullanım Tercihi

		Eğitim					Toplam
		ilkokul	ortaokul-lise	önlisans	Lisans	Y.Lisans-Doktora	
ParkSebep	Gezme	8	7	1	7	2	25
	Dinlenme	13	8	4	20	6	51
	Etkinlikler	1	5	2	14	3	25
	Kitap okuma	0	3	0	2	0	5
	Sohbet	0	5	1	2	0	8
	Diğer	2	1	1	2	1	7
Toplam		24	29	9	47	12	121

Test sonucuna göre $\alpha:0,05$ anlamlılık düzeyinde $p\text{-değeri}=0,015 < 0,05$ olduğundan H_0 hipotezi reddedilmektedir. Yani Saraçhane Parkını kullananların eğitim durumu ile park kullanım tercihleri arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki vardır. Lisans ve üstü eğitim seviyesinde olanlar daha alt eğitim seviyesindeki katılımcılara göre Saraçhane parkını daha çok tercih etmekte olup bunlar içinde %14,7'si Gezme,%44,1'i Dinlenme,%28'i Etkinlikler için Saraçhane parkını tercih etmektedirler.

H4:Fatih'te ikamet etme ile park kullanım sıklığı arasında bir ilişki vardır.

Tablo13: İkametgâh Durumuna Göre Park Kullanım Sıklığı

		Park Kullanım Sıklığı			Toplam
		1-2 kez	3-5 kez	5-7 kez ve üstü	
İkametgâh	Fatih	21	14	13	48
	Fatih dışı	50	14	9	73
Toplam		71	28	22	121

Test sonucuna göre $\alpha:0,05$ anlamlılık düzeyinde $p\text{-değeri}=0,021 < 0,05$ olduğundan H_0 hipotezi reddedilmektedir. Yani Fatih'te ikamet etme ile park kullanım sıklığı arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulunmaktadır. Fatih dışında ikamet edenlerin saraçhane parkını kullanım sıklığı Fatih'te ikamet edenlere göre daha yüksektir.

H5: Parkta kendini güvende hissedenenler ile parkı tercih etme nedeni arasında ilişki vardır.

Parkta Güvende hissetme değişkenin normal dağılıma uyup uymadığının tespiti için Kolmogorov-Smirnov ve Shapiro-Wilk normallik testleri yapılmış olup her ne kadar bu testlerde $p\text{-değeri} < 0,05$ olduğu yani değişkene ilişkin dağılımın normal olmadığı ilk etapta görülse de, özellikle aralıklı (5'li Likert) ölçek ile ölçülmüş olan ölçeklerde sadece bu testlerin dikkate alınmasının, dağılımın normalliği kararı için kesin bir yargıya varılmasında her zaman yeterli olamayacağından ayrıca Dal ve Yaprak ile Normal Q-Q plot grafikleri incelendiğinde verilerin normal dağıldığı ve uç değerler içermediği görüldüğünden verilerin normal dağıldığı kabul edilerek Parametrik test uygulanmıştır. (Durmuş ve diğ., 2011)

Tablo14: Parkta kendini güvende hissetme ile parkı tercih nedeni

Korelasyon		
	Park Sebep	Park Güven

Park Sebep	Pearson Correlation	1	,041
	Sig. (2-tailed)		,656
	N	121	121
Park Güven	Pearson Correlation	,041	1
	Sig. (2-tailed)	,656	
	N	121	121

Test sonucuna göre $\alpha:0,05$ anlamlılık düzeyinde $p\text{-değeri}=0,656 > 0,05$ olduğundan H_0 hipotezi reddedilememektedir. Yani Parkta Kendini güvende hissedenler ile parkı tercih etme sebepleri arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

H6:Parkta kendini güvende hissetme ile etkinliklere katılım arasında bir ilişki vardır.

Tablo15: Parkta kendini güvende hissetme ile parkı tercih nedeni **Correlations**

		B7ParkEylem	C4ParkGüven
B7ParkEylem	Pearson Correlation	1	,052
	Sig. (2-tailed)		,573
	N	121	121
C4ParkGüven	Pearson Correlation	,052	1
	Sig. (2-tailed)	,573	
	N	121	121

Test sonucuna göre $\alpha:0,05$ anlamlılık düzeyinde $p\text{-değeri}=0,573 > 0,05$ olduğundan H_0 hipotezi reddedilememektedir. Yani Parkta Kendini güvende hissedenler ile etkinliklere katılım arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

H7: Saraçhane Parkı etkinliklerine katılanlar ile parkın isminin değişmesine evet diyenler arasında bir ilişki vardır.

Tablo 16: Parkta Etkinliklere Katılım ve Parkın İsminin Değişmesi

		Parkın İsmi		Toplam
		Evet	Hayır	
Park Eylemlere	Evet	39	24	63
Katılım	Hayır	19	39	58
Toplam		58	63	121

Test sonucuna göre $\alpha:0,05$ anlamlılık düzeyinde $p\text{-değeri}=0,001 < 0,05$ olduğundan H_0 hipotezi reddedilmektedir. Yani Saraçhane Parkı etkinliklerine katılanlar ile parkın isminin değişmesine evet diyenler arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulunmuştur. Bu Parkta etkinliklere katılanların %62'si, tüm katılımcıların %48'i parkın isminin değişmesini talep etmektedir.

H8:Saraçhane Parkı'nın isminin değiştirilmesi ile yaş değişkeni arasında bir ilişki vardır.

Tablo 17: Parkın İsminin Değişmesi ve Yaş Değişkeni

		Park Ismi		Toplam
		Evet	Hayır	
Yaş	18-24 ve altı	29	13	42
	18-24	16	19	35
	25-34	5	11	16
	35-44	4	9	13
	45-54 ve üstü	4	11	15
Toplam		58	63	121

Test sonucuna göre $\alpha:0,05$ anlamlılık düzeyinde $p\text{-değeri}=0,009 < 0,05$ olduğundan H_0 hipotezi reddedilmektedir. Saraçhane Parkı'nın isminin değiştirilmesi ile yaş değişkeni arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulunmuştur. Saraçhane Parkı'nın isminin değiştirilmesini isteyenlerin %86'sı 34 yaş altı kişilerden oluşmaktadır.

H9: Parkta herhangi bir etkinliğe katılım ile etkinliklerden haberli olma arasında bir ilişki vardır.

Tablo 17: Etkinliklerinden Haberdar Olma ve Katılım

		Park Eylemleri Katılım		Toplam
		Evet	Hayır	
Park Etkinlik	Evet	48	25	73
Haberdar Olma	Hayır	15	33	48
Toplam		63	58	121

Test sonucuna göre $\alpha:0,05$ anlamlılık düzeyinde $p\text{-değeri}=0,001 < 0,05$ olduğundan H_0 hipotezi reddedilmektedir. Yani Saraçhane Parkında herhangi bir etkinliğe katılım ile etkinliklerden haberli olma arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki vardır. Etkinliklere katılanların %76'sının ve tüm katılımcıların %60'ının etkinliklerden haberdar olduğu anlaşılmaktadır.

H10:Saraçhane Parkındaki eylemlere katılım ile park tercih sebepleri arasında bir ilişki vardır.

Tablo 18: Etkinliklerinde Katılım ve Park Tercih Sebebi

		Park Eylemleri Katılım		Toplam
		Evet	Hayır	
Park Tercih Sebebi	Gezme	10	15	25
	Dinlenme	22	29	51
	Etkinlikler	22	3	25
	Diğer	9	11	20
Toplam		63	58	121

Test sonucuna göre $\alpha:0,05$ anlamlılık düzeyinde $p\text{-değeri}=0,001 < 0,05$ olduğundan H_0 hipotezi reddedilmektedir. Yani Saraçhane Parkındaki eylemlere katılım ile park tercih sebepleri

arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki vardır. Etkinliklere katılanların %35'i etkinlik, tüm katılımcıların %21'i etkinlikler için parkı tercih etmektedir.

HİPOTEZLER	SONUÇ
H1:İkametgâh durumuna göre park kullanım memnuniyeti farklılık göstermektedir.	KABUL
H2:Meslek durumuna göre park kullanım memnuniyeti farklılık göstermektedir.	KABUL
H3:Saraçhane Parkını kullananların eğitim durumu ile park kullanım tercihleri arasında bir ilişki vardır.	KABUL
H4:Fatih'te ikamet etme ile park kullanım sıklığı arasında bir ilişki vardır.	KABUL
H5: Parkta kendini güvende hissedenler ile parkı tercih etme nedeni arasında ilişki vardır.	RED
H6:Parkta kendini güvende hissetme ile etkinliklere katılım arasında bir ilişki vardır.	RED
H7: Saraçhane Parkı etkinliklerine katılanlar ile parkın isminin değişmesine evet diyenler arasında bir ilişki vardır.	KABUL
H8:Saraçhane Parkı'nın isminin değiştirilmesi ile yaş değişkeni arasında bir ilişki vardır.	KABUL
H9: Parkta herhangi bir etkinliğe katılım ile etkinliklerden haberi olma arasında bir ilişki vardır.	KABUL
H10:Saraçhane Parkındaki eylemlere katılım ile park tercih sebepleri arasında bir ilişki vardır.	KABUL

SONUÇ

Kentleşme süreci ile değişen kent donanımlarının kullanım işlevlerini en iyi yansıtan mekânlardan biri olan Saraçhane Parkı, kentlerin hızlı bir ivme ile değişiminin de temsilcisidir. Önceleri İstanbul'un tarihi bir semti olan Fatih'in merkezinde dinlenme, gezme, çocuk oyun alanı olarak kurgulanan park, son dönemlerde sivil inisiyatiflerin söylem ve eylemlerini ifade etme alanı buldukları bir mekâna dönüşmüştür. Meydan özelliği kazanma süreci içinde olan parkın sakinlerinin profilleri de İstanbul'un kozmopolit yapısını yansıtır niteliktedir. İstanbul'a göçle gelen vatandaşlar, İstanbullu olanlar, Fatih'te veya Fatih dışında oturanlar, hatta farklı nedenlerle Türkiye dışından gelen Moldovya, Suriye, Mısır ve Orta Asya'lı sakinlerin de yer aldığı park, bir anlamda uluslararası görünürlük sergilemektedir.

Parkın oturma alanları, çocuk oyun alanı, anıt ve çevresi ile bölümlenen parkta her yaşta sakini bulmak mümkündür. Gerek hafta içi, gerekse hafta sonu, hatta yaz aylarında gece yarısında dahi oldukça canlı olan park, sivil inisiyatiflerin söylem ve eylemleri yanında Ramazan etkinliklerinin de yapıldığı alan haline gelmiştir.

Parkta dikkati çeken, amaç ve hedefleri farklı sivil toplum kuruluşlarının, sivil inisiyatiflerin, hatta farklı siyasi partilerin seslerini duyurmada tercih ettiği bir yer haline gelmesidir. Başta İHH (İnsan Hak ve Hürriyetleri İnsani Yardım Vakfı), İMH (İnsan ve Medeniyet Hareketi, Özgür-Der (Özgür Düşünce ve Eğitim Hakları Derneği), Eğitim Hakları Derneği gibi sivil toplum kuruluşları, eylem ve etkinliklerini Saraçhane Parkı'nda gerçekleştirmiştir.³³ Saraçhane Parkı, kullanıcılar için,

33 <http://www.aa.com.tr/tr/turkiye/216301--sarachane-parkinda-misir-eylemi>

<http://www.aa.com.tr/tr/haberler/353721--sarachane-parkinda-quot-misir-quot-eylemi>

<http://www.diken.com.tr/aktuel/turkiye-gazze-icin-sokaga-cikti/>

<http://yenisafak.com.tr/gundem-haber/gazze-destek-icin-eylem-23.2.2008%20-101673>

gündeme bağılı olarak gelişen, spontane yapılan eylem ve etkinliklerin mekânı olarak kabul edilmektedir. Sivil inisiyatif ve hareketler bu alanı genellikle Ortadoğu'da yaşanan adaletsizlikler için, oturma eylemi, basın açıklaması, dua ve teravih programları, yardım kermesleri düzenlemek için kullanılmaktadırlar.³⁴

Saraçhane Parkı, sadece Mısır ve Filistin için özgürlük eylemlerinin yanı sıra, BDP (Barış ve Demokrasi Partisi) ve diğer inisiyatiflerin "Roboski" ve "Rojova" eylemlerinin başladığı toplanma alanı olarak da tercih edilmiştir.³⁵

Saraçhane Parkı, çeşitli kullanım tercihleriyle kamusal alan olan parkın, bir diğer kamusal alan olarak meydan olarak kullanılmasının bir örneğidir. Eylem ve etkinlikleri düzenleyen sivil inisiyatiflerin, hâlihazırda eylem ve etkinlik yapılması için mevcut otorite tarafından desteklenen meydanları tercih etmedikleri gözlemlenmiştir.

Park sakinlerinin gerek orta yaş üstü park kullanıcılar, gerekse eylem tercihleri nedeniyle parka gelen genç kuşak katılımcılar, beklentilerini parkın fiziksel donanımlarının geliştirilmesi, temizlik ve düzeninin belirli standartlarda tutulabilmesi yönünde ifade etmişlerdir. Park, ulaşım akslarının bağlantı noktaları üzerinde yer almakta ve her semtten kullanıcıya ev sahipliği yapmaktadır. Bu ve benzeri bir özellikleri de düşünüldüğünde, parkın yakın dönemde kullanımının daha çok artacağı ve gelecek yıllarda kentin yeni meydanı olma potansiyelini taşıdığı söylenebilir.

SARAÇHANE PARKI FOTOĞRAFLARI



Saraçhane Parkı günlük hayat*

34 <http://www.aktifmedya.com/turkiye/filistin-icin-saracaned-dua-h125055.html>

<http://m.haber5.com/haber/127257>

35 <http://www.iha.com.tr/haber-bdpden-uludere-yuruyusu-gundem-320227/>

http://www.gelecekgazetesi.org/haber-6402-istanbul_halki_rojava_icin_sokaga_cikti.html

* Çalışmada yer alan fotoğraflar Sezgül Karcıoğlu ve Hicran Çelikyay arşivine aittir.



Saraçhane Parkı günlük hayat



Saraçhane Parkı kermes etkinliği



Saraçhane Parkı Mısır'a destek programı



Saraçhane Parkı Mısır'a destek programı



Saraçhane

Parkı Mısır'a destek programı



Saraçhane Parkı Rojava eylemi



Saraçhane Parkı Rojava eylemi

KAYNAKÇA

AKTAŞ, İhsan (2012), “Şehir Dönüştürür”, Murat Şentürk, (Ed.) Göç, Kentleşme ve Aidiyet Ekseninde Esenler’i Anlamak, Esenler Belediyesi Şehir Düşünce Merkezi Şehir Yayınları, İstanbul.

BİESTA, Gert (2012), “Becoming public: public pedagogy, citizenship and the public sphere”, Social & Cultural Geography, Vol: 13, No: 7.

BİLGİHAN, Gökhan (2006), Kentsel Meydanların Dönüşümü, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

BOYSAN, Burak ve BİLGİN İhsan (1996), “Meydanların Varoluş ve Yokoluş Nedenleri”, Ferzan Bayramoğlu Yıldırım, (Ed.) İnsan, Çevre, Kent içinde, (71-84), Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayınları, İstanbul.

DOSTOĞLU, Neslihan Türkün (2007), “Kentler ve Meydanları” Mimarlık Dergisi, Sayı 334, s. 21.

DURMUŞ, Beril, YURTKORU E. Serra ve ÇİNKÖ Murat (2011), “Sosyal Bilimlerde SPSS’le Veri Analizi”, Beta Yayınları, İstanbul.

GARİP, Ervin ve GARİP Banu (2012), “Kendini Yeniden Üretebilen Kamusal Mekânlar,” Güney Mimarlık Dergisi, No.10, s.44.

GİRİTLİOĞLU, Cengiz (1991), Şehirselsel Mekân Öğeleri ve Tasarımı, İTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, İstanbul.

GÖKGÜR, Pelin (2008), Kentsel Mekânda Kamusal Alanın Yeri, Bağlam Yayınları, İstanbul.

GÖNCÜOĞLU, Süleyman Faruk (2009), “İstanbul’un Fethi Sonrası Kurulan İlk Semt Saraçhane”, Atatürk Üniversitesi Güzel Sanatlar Enstitüsü Dergisi, 2009, Sayı: 22.

HABERMAS, Jürgen (2010), Kamusallığın Yapısal Dönüşümü, (Düzeltili: Tanıl Bora ve Mithat Sancar), İletişim Yayınları, İstanbul.

HARVEY, David (1999), The Urban Experience, Baltimore, MD: John Hopkins University Press.

İNCEOĞLU, Mehmet (2007), “Kentsel Açık Mekânların Kalite Açısından Değerlendirilmesine Yönelik Bir Yaklaşım: İstanbul Meydanlarının İncelenmesi,” Yıldız Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul.

KARCIOĞLU, Sezgül (2013), Mekân ve Kültür İlişkisinin İstanbul Atatürk Bulvarı Kesitinde İncelenmesi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

- KEDİK, Ayşe Sibel (2011), “Kamusal Alan, Kent Ve Heykel İlişkisi”, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 11, S. 1, s. 229–240.
- KRIER, Rob (1979), Urban Space, Academy Editions, Londra.
- KUBAN, Doğan (1994), "Fatih", İstanbul Ansiklopedisi, C.3., Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, s. 261.
- KURT, Ümit (2012) “Demokratik Bir Kent Kültürü İnşası”, Murat Şentürk, (Ed.) Göç, Kentleşme ve Aidiyet Ekseninde Esenler’i Anlamak, Esenler Belediyesi Şehir Düşünce Merkezi Şehir Yayınları, İstanbul.
- MARCUS, Clare Cooper and FRANCIS, Carolyn (1998), People Places Design Guidelines for Urban Open Space, Van Nostrand Reinhold Company, New York.
- MENSCH, James (2012), Public Space and Embodiment, Charles University, Prague, Generated for EBSCO inc. 2013/8/21 © 2013 Philosophy Documentation Center <http://www.pdcnet.org>, Prague.
- NEFTÇİ, Aras (2003), “Tarihi Mekânlar”, Fatih İlk İstanbul, Fatih Belediyesi Yayınları, İstanbul.
- OMAN, Natalie (2010), “Hannah Arendt’s “Right to Have Rights”: A Philosophical Context for Human Security”, Journal of Human Rights, Vol: 9, ss. 279–302, Taylor & Francis Group, LLC, ISSN: 1475-4835 print / 1475-4843 online, DOI: 10.1080/14754835.2010.501262
- ÖNDER, Serpil ve AKLANOĞLU, Filiz (2002) “Kentsel Açık Mekân Olarak Meydanların İrdelenmesi” S.U. Ziraat Fak. Dergisi, No: 16(29), Konya, s. 96-106.
- ÖZER, Mehmet Nazım ve AYTEN, Mustafa Asım, (2005) “Kamusal Odak Olarak Kent Meydanları”, Planlama Dergisi, Sayı: 3, s.96.
- Saraçhane Parkı (Anıt Park) Düzenleme Projesi Raporu (2011), Park ve Bahçeler Müdürlüğü, İBB.
- TOKER, Huriye (2011), “Avrupa’da Kamusal Alan Araştırmaları: İçerik Analizi Yerine İddia Analizi Yöntemi”, Journal of Yasar University, Cilt: 24, S:6, ss. 3951-3967.
- TÜRK DİL KURUMU, “Kamu”, www.tdk.gov.tr, (Erişim Tarihi: 12.07.2014)
- YILMAZ, Adem (2002), “Sosyal Medya Kullanımında Güncel Tartışmalar: Üniversite Öğrencileri Örneğinde Mahremiyet - Kamusal Alan İlişkisi”, Atatürk Üniversitesi İletişim Fakültesi Yayınları, Erzurum. S. 246-264.
- Wycherley, R.E. (1986), Antik Çağda Kentler Nasıl Kuruldu? Arkeoloji ve Sanat Yayınları, Ufuk Matbaası, İstanbul.

TÜRKİYE’DEKİ CEZA İNFAZ KURUMLARININ TARİHSEL GELİŞİMİNİN KENTE YANSIMASI (ÖRNEK OLAY; SİLİVRİ CEZA İNFAZ KURUMLARI YERLEŞKESİ)

REFLECTION TO CITY OF HISTORICAL DEVELOPMENT OF PENITENTIARIES IN TURKEY (CASE STUDY; SILIVRI CRIMINAL EXECUTION INSTITUTIONS CAMPUS)

Şafak Kaypak

Mustafa Kemal Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü

Vedat Yılmaz

Bitlis Eren Üniversitesi, Adilcevaz MYO

ÖZET

Bu çalışma, Türkiye’deki ceza infaz kurumlarının tarihi gelişimlerinin kente yansımalarını incelemeyi amaçlamaktadır. Hapishane, tarihsel süreç içinde yerini, ceza infaz kavramı ve modern ceza infaz anlayışına bırakmıştır. Ceza infaz uygulamalarının ilk örnekleri Ortaçağ’da Avrupa’da Kilise tarafından verilmeye başlanmıştır. Bu dönemde, cezai uygulamalar, bedensel yaptırımlar yoluyla gerçekleştirilmiştir. 16. yüzyıl sonlarında, infaz anlayışında ve ceza infaz kurumlarında köklü değişimler yaşanmaya başlanmıştır. Bedensel ağırlıklı cezaların yerini, cezaevlerinde çalışma ve suçlu olarak nitelendirilen bireylerin özgürlüklerinin kısıtlanması gibi uygulamalar almıştır. İnsan haklarının gelişimi, bu alandaki çalışmaların yoğunlaşması ve sanayileşmenin hızlanmasıyla beraber ceza infaz kurumları ve yargılama sistemleri değişmiştir. Avrupa’daki değişim gelişmekte olan ülkeleri de etkilemiştir. Ceza infaz kurumlarındaki değişimin mekânla etkileşim süreci farklılık göstermekle beraber, günümüzde de güncelliğini korumaya devam etmektedir. Bu bağlamda, modern ceza infaz kurumlarının tarihsel gelişiminin kente yansımaları, örneklem olarak alınan İstanbul’un Silivri İlçesindeki Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi temelinde anlatılmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Ceza, Hapishane, Ceza İnfaz Kurumları, Kent, Kentleşme

ABSTRACT

This study aims to examine the reflection to city of the historical development of criminal execution institutions in Turkey. Prison, has been replaced by criminal execution concept and understanding of the modern criminal execution in the historical process. The first examples of the criminal execution practices have been given by the Church in the Medieval in Europe. During this period, penal practices was conducted by physical sanctions. In the late 16st century, the radical changes in understanding of execution and criminal execution institutions have been initiated experiencing. Applications such as employment at penitentiaries and the restriction of freedom of the individuals who are considered guilty have taken the place of physically weighted punishments. Execution of punishment and justice systems have changed the development of human rights, together with the acceleration of industrialization and the intensification of studies in this area. Change in Europe has also affected developing countries. Although it has been varies from the process of interaction with the space of change in criminal execution institutions, today continues to maintain currency. In this context, the city to reflection of historical development of the modern criminal execution institutions has been explained on the basis of Silivri Criminal Execution Institutions Campus in Silivri County of İstanbul taken as samples.

Keywords: Punishment, Prison, Criminal Execution Institutions, City, Urbanization

1. Giriş

Hapishaneler, zindandan modern ceza kurumlarına bir süreç içinde dönüşmüştür. Ülkemizde kurumsal anlamda ceza infaz anlayışı, Batı’daki gelişimleri izleyerek Osmanlı’da Tanzimat dönemiyle birlikte oluşmaya başlamış, Cumhuriyet dönemiyle birlikte günümüz ceza infaz anlayışının temelleri

atılmıştır. Suçların çeşitlenmesi ve suç sayılarındaki artış, suç, infaz ve infaz kurumlarının incelenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde suç, yalnızca farklı gruplar tarafından değil; toplumun her kesiminden insanlar tarafından işlenir hale gelmiştir. Bu durum, suç ve suçlu hakkındaki düşünceleri değiştirirken, cezanın amacında da değişimler olması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Ceza infazının, hükümlünün toplumsal yaşama kazandırılması ve tedavi edilmesi şeklinde değişen amacı uygulamada da kendini göstermiştir.

Ceza infaz kurumlarının tarihsel gelişimi içinde türleri de çeşitlenmiştir. Günümüzde ceza anlayışındaki değişim ile birlikte, fiziki yapı kapasitelerine göre inşa edilen A, B, C, K tipi gibi ceza infaz kurumlarının inşasının kalmadığı; onların yerini insan yaşamına daha uygun “yerleşke ceza infaz kurumlarının” aldığı görülmektedir. Cezaevlerinin modernleşmesi başka bir süreci de başlatmış; modern ceza infaz kurumlarının inşa edildiği bölgelerde, zaman içinde kentsel açıdan yaşanan sorunlar da kendini göstermeye başlamıştır. Yerleşke ceza infaz kurumlarının yapıldığı kentsel bölgelerde, nüfusun kısa bir sürede arttığı; nüfusun artması ile birlikte kent yaşamının etkilendiği kentsel faaliyetlerin yetersiz kaldığı görülmektedir. Diğer yandan, yerleşke ceza infaz kurumlarının bulunduğu ilçelerin ekonomik gelirlerinin ve buna bağlı olarak ilçede bulunan hastane, market, alışveriş merkezleri, restoranlar vb. sektörlerin sayılarının arttığı görülmektedir. Bu gelişmeler kentin büyümesine katkı sağlamaktadır. Gelişimin takibinde ise, en büyük görev yerel yönetimlere düşmektedir. Yerel yönetimlerin çalışmalarının yeterli olmaması nedeniyle, yerel halk, ihtiyaçlarının karşılanması konusunda zor duruma düşmekte; toplumsal yaşamda sorunlar yaşanmaktadır. Yerel yönetimler, yerleşke ceza infaz kurumlarının yapımı aşamasında, bu kurumlar tamamlandığında kente yapacağı etkileri düşünerek, önceden gerekli önlemleri (özellikle konut inşası) alırlarsa; kentte yaşayan insanların ihtiyaçları sorun yaşanmaksızın giderilmiş olacaktır.

Bu bağlamda, çalışma dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, ceza infaz kurumları ve kent kavramları tanıtılmaktadır. İkinci bölüm, ceza infaz kurumlarının gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki tarihsel gelişimine ayrılmıştır. Üçüncü bölümde, Türkiye’de ceza infaz kurumlarının tarihsel gelişiminin kente yansımaları irdelenmektedir. Örnek çalışma olarak İstanbul’un Silivri ilçesinde Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi uygulaması konu alınmıştır. 2008 yılında faaliyete geçen Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi’nde bu yönde yapılan incelemeler ve kaynak taraması doğrultusunda sorunlara değinilmekte ve çözüm için neler yapılması gerektiği konusunda bazı öneriler ortaya konulmaktadır. Son bölüm sonuç ve değerlendirme olarak kurgulanmıştır.

2. Ceza İnfaz Kurumları ve Kent

Cezadan bahsetmek istediğimizde, hemen suç sözcüğü de çağırışmaktadır. Suç ve ceza birbirinden ayrılmayan iki kardeş gibidir; önce suç gelmekte, onu o suça verilen ceza takip etmektedir. *Suç*; evrensel bir olgu olan ve insanların topluluk halinde yaşamalarının çıkardığı bir sonuç olarak, devletin ülkesinde yaşayan kişilere yüklediği emrin ihlali, hukuk kurallarının yasakladığı ve yapılmasına veya yapılmamasına cezai yaptırım (müeyyide) bağladığı eylemdir (Özen, 2003: 70). *Ceza* ise, suç işleyen kimsenin ıslahını sağlamak için Devletin kanunla tespit ve hükümle tatbik ettiği tedbirlerdir (Erem,1997: 1). Ceza sorumluluğun yüklenilmesini sağlamaktadır. Maddi ve manevi temelde karşımıza çıkabilmektedir. Suç ve ceza tanımlarından yola çıkarak cezaevlerinin kamusal bir ‘güvenlik ihtiyacından’ doğduğunu söyleyebiliriz (Aktaş, 2012: 4).

Suç ve cezayı mahpus ve mahkûm kavramları izlemektedir. *Mahpus*, cezası kesinleşen, ceza hükmü verilen, mahkûm olan kişidir (TDK, 2014). *Mahkûm* ise, kapatılmış, hapsedilmiş kimseye denmektedir (TDK, 2014). Mahkûm olan ve hapiste yatan bir kişinin, özgürlük hakkı ve özel hayatın gizliliği hakkı gibi hakları kısıtlanmış demektir (Yenisey, 2001: 151). *Hapishane*, işlediği bir suçtan dolayı bağlı kılınan, tutuklu iken yargılanan veya bireysel özgürlüğü kısıtlanan kişilerin tutulduğu yeri anlatır. Zindan ve tevkifhane karşılığına gelir. Arapçada hapishane, tutma, tıkama, kapama, ayırma anlamına gelen “habis” kökünün nesne ismi olan sözdür. Türkçede ise hapis, habis, mahbus, mahpus şeklinde kullanılmaktadır (Öztekten, 2009: 12). *Cezaevi*, hükümlülerin içinde tutuldukları yapı, hapishane, mahpushane, dam, kodes, mahbes” şeklinde tanımlanır (TDK, 2014).

Hükümlü, herhangi bir mahkemece hakkında hüküm verilmiş, suçluluğu saptanmış ya da kendisi hakkında verilmiş bir kesin ceza mahkûmiyeti bulunan kimsedir. Yapılan soruşturma ve

yargılama sonunda hâkimin uyuşmazlık konusunu esastan halleden ve yargılamayı sona erdiren kararına “hüküm”, böyle bir mahkûmiyet hükmü alan kimseye ise “hükümlü” denmektedir (Kamer, 2001: 44). Bu noktada, oldukça karıştırılan “tutuklu” ve “hüküm özlü” kavramlarını açıklamak hükümlü kimdir sorusunun yanıtını belirginleştirecektir. Öncelikle ‘tutukluluk’, bir kişinin, yasada belirtilen koşulların varlığı halinde ve suçluluğu hakkında kuvvetli belirti bulunması durumunda, hükümden önce ihtiyari ve geçici bir tedbir olarak, yargılamanın güvenli yürütmesine hizmet vermek amacıyla bir tutukevine konulması şartıyla, hâkim kararınca hürriyetinden mahrum edilmesidir (Kamer, 2003: 35). Tutukluyu, hükümlüden ayıran en önemli nokta, hakkında kesinleşmiş bir hükmün olmamasıdır. Ortak noktaları ise, hükümlünün kararda belirtilen zamana kadar; tutuklunun ise, yargılanma zamanına kadar hürriyetlerinden mahrum olmasıdır. ‘Hüküm özlü’ ise, yapılan soruşturma ve yargılama sonunda, hakkında mahkûmiyet kararı verilen, ancak söz konusu karar aleyhinde temyiz süresi dolmayan veya kararı temyiz edilmekle birlikte, Yargıtay’ca onaylanmayan tutuklulara, hükmen tutuklu ya da hüküm özlü denilmektedir (Kamer, 2003: 46). Mahkemelerce verilen karar kesinleşmediğinden dolayı bu kişiler hükümlü statüsünde sayılmamaktadır.

Türkçede sıklıkla kullanılan hapisane ve cezaevi kavramları, bazen ceza infaz kurumu, bazen de hem ceza infaz kurumu ve hem de tutukevi anlamında kullanılmaktadır. Cezaevleri, bugün salt hükümlülerin değil, tutukluların da yargılama sürecinde mahkemelerce gerekli görülmesi üzerine barındırıldıkları yerlerdir (Erdem ve Altunkaya, 2013: 457). *Ceza infaz kurumları*, mahkeme tarafından hürriyeti bağlayıcı cezaya çarptırılan hükümlülerin cezalarının infaz edildiği; *tutukevleri* ise, mahkeme tarafından verilen tutuklama kararlarının infaz edildiği yerlerdir. Yasa koyucu, 2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ve 2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemeleri Kanunu ile 2004 tarihli ve 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun’da ‘ceza infaz kurumu ve tutukevi’ kavramlarını kullanmayı tercih etmiştir (Özbek, 2013: 12).

Cezanın uygulanması aşamasında karşımıza infaz kavramı çıkmaktadır. *İnfaz* kavramının sözlük anlamı, bir emrin yerine getirilmesidir. Ceza Hukukundaki anlamı ise, kesinleşen ceza mahkûmiyetine ilişkin kararlar ile tutuklama kararlarının yerine getirilmesidir (Yılmaz, 2008: 4). İnfaz kavramını, hukukun suç saydığı bir eylemde bulunulmasından sonra bireyin suçuna denk bir cezanın verilmesi olarak değerlendirsek; infaz hukuku da cezanın başlangıcından bitimine kadar geçen süreçte tabi olunan hukuk olarak nitelenebilir. İnfazın süresi cezanın süresiyle aynıdır. Hukuki bir merci tarafından verilen cezanın hangi yöntemlerle uygulanacağı noktasında infazın amacıyla karşılaşmaktayız. İnfazın amacı, verilen cezanın bağlı bulunduğu hukuksal sisteme göre değişiklik göstermektedir; ama mahpusa uygulanacak muamelenin ve verilecek cezanın insan haklarına aykırı bir uygulama olmaması, hürriyeti kısıtlamaması gerektiği açıktır. 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkındaki Kanun’un, infazdaki temel amacı düzenleyen 3. maddesinde, “ceza ve güvenlik tedbirlerinin infazı ile ulaşılmak istenilen temel amaç öncelikle genel ve özel önlemeyi sağlamak, bu maksatla hükümlünün yeniden suç işlemesini engelleyici etkenleri güçlendirmek, toplumu suça karşı korumak, hükümlünün yeniden sosyalleşmesini teşvik etmek, üretken ve kanunlara, nizamla ve toplumsal kurallara saygılı, sorumluluk taşıyan yaşam biçimine uyumunu kolaylaştırmak” şeklinde açıklanmıştır (Kamer, 2001: 33). Bu nitelikte bir infaz rejiminin ana unsurları, tekrar topluma katılmayı sağlayıcı tedbirlerdir (Demirbaş, 2001: 209).

Ceza infaz kurumlarının genelde kentlerde kurulduğu görülmektedir. Kentbilim Terimleri Sözlüğü’nde kent; “sürekli toplumsal gelişme içinde bulunan ve toplumun, yerleşme, barınma, gidişgeliş, çalışma, dinlenme, eğlenme gibi gereksinmelerinin karşılandığı, pek az kimsenin tarımsal uğraşılarda bulunduğu, köylere bakarak nüfus yönünden daha yoğun olan ve küçük komşuluk birimlerinden oluşan yerleşme birimi” olarak tanımlanmıştır (Keleş, 1998: 75). Nüfus açısından kent, nüfusu beş bin kişiyi geçmiş olan yaşam yerleridir (Şahin, 2011: 5). Avrupa Kentsel Şartı’na göre kent, “toplum hayatının temel çekirdeği ve karakterini oluşturan tarihi ve yasal oluşumken; günümüzde ortak çıkarları olan insan topluluklarının bir araya geldiği özerk idari birimler ve düzenli yapılaşmış kamu hizmetleri sunan ve kendi kendine yönetebilen yaşam merkezleri”dir. Kent yerleşimleri, artık “belediye” olarak tanımlanmaktadır (www.coe.int, 2013). Çevresiyle çok yönlü ilişkileri olan, tarım dışı üretimin ağırlıklı olduğu yönetim, eşgüdüm, kontrol işlevlerini özünde toplamış yerlerdir. Yani kent, ileri teknoloji eşliğinde tarımsal olmayan üretimin yapıldığı, denetlendiği, dağıtımın eşgüdümlendiği, nüfusun belli bir büyüklük ve yoğunluğa ulaştığı, heterojenlik

ve bütünleşmenin var olduğu yerleşim yeridir (Keleş, 2004: 21). Ancak kent, yalnızca sakinlerine mal ve hizmet sağlamak için tasarlanmış yoğun bir yapılar bütünü değil; aynı zamanda bir insan birlikteliği, ahlâki ve sosyo-ekonomik bir topluluktur (Bookchin, 1999: 15).

Kentler eskiden beri vardılar, ama sanayileşme ile birlikte yapı değiştirmiş, büyümüşlerdir. Sanayileşme ile birlikte kırdan kente yoğun göçler yaşanmış, kentlerin nüfus emme kapasiteleri giderek artmıştır. Nüfusu emme kapasiteleri bir yandan gelen nüfusu absorbe etmeye ve dönüştürmeye çalışırken; öte yandan kitle iletişim ve ulaşımındaki yeniliklerin de etkisiyle yeni göçler için çekim alanları haline gelmişlerdir. Kentler eski yapılarından kopmuşlar; hem fiziki, hem de yoğunluk ve işleyiş açısından yeni görünüm almışlardır (Kaya, 2004: 89-90). Kent haline gelmeyi anlatan kentleşme, Sanayi Devrimi ile başlayan, sanayileşme ve modernleşmenin yarattığı toplumsal bir olgudur. Çünkü sanayileşmenin en önemli sonuçlarından biri, nüfus hareketliliğinin fiziki mekânlarda ve çevrede yarattığı değişiklikler, yani kentleşmedir. *Kentleşme dar anlamda*, kent sayısının ve kentlerde yaşayan nüfusun artmasını ifade eder (Keleş, 2004: 20). Fakat kentleşme sadece demografik bir olgu olmayıp ekonomik, sosyal, kültürel bir sürecin ifadesidir ve insanları kente çekme sürecini belirtmekle kalmamakta; kentin yaşam biçimini benimsemesi (kentlileşme) anlamına da gelmektedir (Duru ve Alkan, 2002: 81). *Kentleşme geniş anlamda*, sanayi ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve mevcut kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikim sürecidir (Keleş, 2004: 22).

Kentleşme bir değişimdir. Bir yapıdan çıkılmış, daha ileri başka bir yapıya geçilmiştir (Kaypak, 2013: 17). Kentleşme, demografik, ekonomik ve sosyal üç farklı dönüşümü içermektedir. “Demografik açıdan kentleşme”, özellikle kırdan kente yaşanan göçlerle beslenen nüfus yoğunluğunu ifade eder. “Ekonomik açıdan kentleşme”, tarım dışı faaliyetlerin sanayi ve hizmetler sektöründe yoğunlaşmasıdır. “Sosyal açıdan kentleşme”, farklılaşma, uzmanlaşma, örgütlenme sürecini kapsayan bir dönüşümü ve davranış biçimi değişimini içermektedir. Yani kentleşmenin tam olarak gerçekleşmesi; ekonomik ve sosyo-kültürel dönüşümle mümkündür. Kentleşmeden söz etmek için bu üç unsurun bir arada asgari düzeyde gerçekleşmiş olması gerekir. Bu koşullardan bir veya ikisinin gerçekleşmesi tam ve doğru bir kentleşme sayılmayacaktır (Kaya, 2004: 92).

Kentleşmenin getirdiği ekonomik, sosyal, fiziki ve nüfus alanlardaki değişiklikler devletin ödevlerinde artışı gerektirir. Devletin kentleşme sebebiyle karşılaşacağı sorunlar ve görevler karmaşık ve teknik nitelik taşır. Bu nedenle, kentleşmenin birçok sebebi bulunmaktadır. Ne tek başına sanayide ve teknolojiye yaşanan gelişmeler ne ülkenin siyasal yapısı ve ne de diğer sosyal ve kültürel gerekçeler, kentleşmenin tek sebebi olarak algılanabilir (İsbir, 1991: 14-15). Her ne kadar Batı ülkelerinde kentleşmenin temel nedeni Sanayi Devrimi ile başlayan süreç ise de, özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde yaşanan kentleşmenin sebepleri şu şekilde gruplandırılabilir: *Ekonomik nedenler*; itici ve çekici etkenler olarak karşımıza çıkar. ‘Kırsalın iticiliği’: Kırsaldaki nüfusun kentlere doğru itilmesidir. Bunda en belirleyici faktör, tarımda yaşanan teknolojik dönüşüm ve yoksulluktur. Traktör ve biçer-döver gibi araçların tarımda kullanılmaya başlaması gizli işsizlik doğurmuş, açığa çıkan nüfus kentlere yönelmiştir ‘Kentlerin çekiciliği’; Kentler fırsat ve olanak açısından kırsaldan daha zengindirler. Eğitim, sağlık ve kültür alanında çok çeşitli alternatif ve kaliteli hizmet kentlerde mevcuttur. Yaşam kalitesinin, gelir seviyesinin ve konforun yüksek olması kentleri cazip mekânlar haline getirmektedir. Bu durum, nüfusun önemli bir bölümünün işportacılık, hizmetçilik, değnekçilik, hamallık vb. marjinal işler olarak adlandırılan alanlarda istihdamına yol açmıştır. (Kaya, 2004: 97-98). *Teknolojik nedenler*: Sanayi Devrimi ile başlayan teknolojik gelişmeler sonucu üretimin artması ve maliyetlerin düşmesi ile kentlerde kurulan sanayi tesisleri, beraberinde büyük ölçekte işgücü talebini doğurmuş ve bu talep de kentte karşılanamadığı için kırsaldan kente nüfus akımı başlamıştır. Ulaşım alanındaki değişimler, insanların kolay yer değiştirmelerini sağlamakla birlikte kırsal kesimin ekonomik açıdan pazara açılmasını da kolaylaştırmıştır. Bu da kentle etkileşimin artmasına yol açmıştır (Erkan, 2002: 68-70). *Siyasal nedenler*: Siyasi alanda yaşanan gelişmelerdir. Merkezi yönetim, bazen kentleşmeyi teşvik etmemiş, bazen de bu konuda oldukça istekli olmuştur. Örneğin, Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında merkezi yönetim, kırdan kente nüfus akışı sağlamayacak nüfusun ağırlıklı olarak köylerde yaşaması yolunda; daha sonraki ileri dönemlerde ise kente göçü teşvik edecek ekonomik ve sosyal politikalar benimsemiştir. Ayrıca,

kentleşmede, siyaset, toprak mülkiyeti, tarım ve sanayi politikaları, uluslararası anlaşmalar gibi sebepler de etkin olmaktadır. Örneğin, ülkemizde tarım alanlarına gereken önemin verilmemesi neticesinde, bu alanda yaşanan sıkıntılar kente göçü hızlandırırken, sanayileşme politikasında yaşanan çarpıklıklar da aynı etkiyi göstermektedir. *Sosyo-psikolojik nedenler*: Köy ve kent yaşam biçimleri, ölçütleri arasındaki ayrımlardan kaynak alır. Bunlara genellikle, kentlerin çekici özellikleri gözüyle bakılır. Kentlerin özgür havası, daha geniş bir kümenin üyesi olma duygusu, kentli olmanın gururunu paylaşma, bu etmenlerin başlıcalarıdır (Keleş, 2004: 23-25). Sosyo-psikolojik nedenler, kentleşme hareketini oluşturan diğer nedenlerin arasına karışarak onları hızlandırıcı ya da ağırlaştırıcı bir etkide bulunur. Günümüzde medya, sosyo-psikolojik nedenleri oluşturan en önemli faktör olarak karşımıza çıkmaktadır (Erkan, 2002: 116).

3. Ceza İnfaz Kurumlarının Tarihsel Gelişimi

3.1. Batı’da Ceza İnfaz Kurumlarının Gelişimi

Tarihsel süreç içerisinde suçluların toplumda algılanışı ve cezalandırılma biçimleri değişiklik göstermiştir. Yakın bir zamana kadar, suçlu olarak nitelendirilen bireyler, toplumun hastalıklı yaraları olarak görülüşleridir. Bu anlayışın yanlışlığı, insan haklarının tarihsel süreç içerisinde içselleştirilmesiyle anlaşılabilmektedir. “Kapatma”, “tecrit etme” eylemi, önceleri suçluyu toplumsal yaşamdan ayırma önlemi iken; sonradan bu önlemin asıl amacının suçlunun toplumdan uzaklaştırılması değil, yeniden toplumsal alanda yaşayabilecek eğitimsel sürece tabi tutmak olduğu kabul edilmeye başlanmıştır. Hükümlülerin ıslah edilmesi ve toplumsal alana kazandırılmalarıyla, tekrar suç işlemelerine mani olacak çalışmaların yürütülmesi anlayışı doğrultusunda, modern ceza infaz kurumlarının inşa edilmesi yeni bir oluşuma işaret etmektedir (Engin, 2012: 25).

Modernite öncesi toplumlar da cezaevlerinin gelişimi ceza hukukunun gelişimi ile aynı doğrultuda ilerlemiştir. İlkçağ toplumlarında cezanın uygulanışındaki temel algılama “kisas” ve “intikam” temeli üzerine kurulmaktaydı. Azap çekertmek, işkence yapmak geçerliydi (Foucault, 1992: 12). Yok etme temelli cezanın en belirginleri zehirlemek, ipe asmak, topuzla ya da kılıçla öldürmek, boğmak, yakmak, uçurumdan atmak. Eski Yunan’da Platon, cezanın amacını korkutma ve iyileştirme olarak belirtmiştir. Bu dönemde, Sokrates’in yargılanmasından anlaşıldığı üzere, yargılama ve cezalandırma sadece kölelere ait bir uygulama değildir (Demirbaş, 2003: 85).

Roma dönemine gelindiğinde, hapishaneler, “tullianum” denilen bir yeraltı kısmı ve iki yukarı kısmı bulunan meşe kütükleriyle birbirinden ayrılmış bölmelere (hücrelere) dönüşmüştü. Bu dönemde Kral Jugurtha’nın hapsedilmesi yine sınıfsal bir ayrımın olmadığını göstermektedir. Romalılar, suçluları hapis cezası yerine çalışmaya (metallum) gönderdiler; bunun nedeni ise çalışma cezasının devlet ekonomisine önemli bir katkı sağlamasıydı (Demirbaş, 2003: 86). Hristiyanlığın ortaya çıkışıyla birlikte, Kilisenin Batıda yayılışı, önemli imparatorlukların kuruluşu, ardından Kilisenin hâkimiyetiyle ceza ve hapishane anlayışında değişimler meydana geldi. Bu dönemde ilk hapis cezalarının manastırlarda uygulanmaya başlandığı düşünülmektedir. Dönemin ilk çeyreğinde verilen cezalar halkın gözü önünde verilmeye devam etmekteydi (Demirbaş, 2003: 64-65). Herkes görsün bir daha bu tür eylemlere cesaret edemesinler diye, suçlular, genelde; zincire vurulma, kamçılanma, kızgın demirlerle dağlanma veya idam edilme şeklinde cezalandırılmaktaydılar.

Çağdaş anlamda, suçluyu alıkoymak amacıyla olduğu kadar, onu iyileştirici bir araç sıfatıyla cezaevinin kullanılmasının 16. yüzyılda başladığı bilinmektedir. (Dönmezer ve Erman, 1999: 621). O dönemde intikam düşüncesi esas olduğundan, ölüm ve bedeni cezalar vardı. Hürriyeti bağlayıcı cezalar henüz bilinmiyordu (Görkem, 2009: 6). 16. yüzyılın sonlarında Hollanda’da ortaya çıkan Amsterdam hapishaneleri ile birlikte modern anlamda hürriyeti bağlayıcı ceza, bedeni ceza yerine uygulanmaya başlanmıştır. Artık sadece cezalandırma değil, hükümlünün iyileştirilmesi ve yeniden sosyalleştirilmesi amaçlanmaya başlanmıştır (Demirbaş 2003: 96). Bugünkü anlamda ilk cezaevi, 1595’te Amsterdam’da erkekler için yapılan cezaevidir. Kadınlar için ise, ilk kez Spinnhaus’ta 1597’de cezaevi yapıldığı bilinmektedir İlk ıslahevleri ve hapishane modelleri, 16. ve 17. yüzyılın başlarında İngiltere ve Hollanda’da ortaya çıkmıştır (Centel vd, 2005: 705; Aktaş, 2012: 5). Kilise ve feodal beylikler döneminden sonra, Avrupa’da Aydınlanma dönemiyle birlikte, hapishanelerde önemli

değişimler yaşanmıştır. Bu değişimlerden en önemlisi, düşünsel dünyadaki ilerleyişin tersine, hapishane koşullarındaki kötüleşmedir. 17 ve 18. yüzyılın sonlarına kadar suçluları muhafaza etme yeri olan hapishanelerde, aynı yüzyıldaki savaşların uzun sürmesi nedeniyle kapasitelerinin çok üstünde mahkûm kalmaya başlamıştır. 18. yüzyıla kadar, cezaevleri, suç işleyenlerin geçici bir süre tutuldukları yerler olarak görülmüştür. Uzun süreli tutulma yeri olarak hapishane kavramı, 18. yüzyılın 2. yarısında doğmuş ve bu tarihten sonra gelişme evreleri geçirmiştir. Önceleri “kale”, “hücre”, “zindan” gibi isimler almıştır (Turgut, 1986: 41). 18. yüzyıl sonu ve 19. yüzyılın başlarında, Avrupalılar hapishanelerini; deliler, yoksullar, yetimler evi olarak kullanmaya başladılar. 1840’a kadar Almanya’nın küçük ve büyük bütün cezaevleri, vahşetin ve ihmalin en kötü dönemlerinin yaşandığı yerler olarak belirtilmektedir (Demirbaş, 2003: 65-71).

Savaşların azalması, Avrupa ülkelerinin zenginleşmesiyle birlikte, hapishanelerde reform hareketleri göze çarpmaktadır. Reform hareketleri doğrultusunda 11.000 hücreli 54 cezaevi yapılmıştır. Ancak daha sonraki dönemlerde, suç işleyen bireylerin özgürlükten yoksun bırakılmalarının suçla mücadelede daha etkili sonuçlar ortaya koyacağını ileri süren reformcuların savları doğrultusunda hapishane eksenli yeni cezalandırma sistemleri geliştirilmiştir (Giddens, 2000: 198). 1930’lu yılların öncesinde, nüfus artışı ve gelişen teknoloji suçun çeşitlenmesini getirmiştir. Dolayısıyla, modern ceza infaz kurumlarının ilk örneklerini Belçika’da 1930 yıllarda yeni infaz yöntemleri arayışında görmekteyiz. Modern ceza infaz kurumlarının ortaya çıkışıyla beraber, suçlu olarak nitelendirilen bireylerin de insan haklarının olduğu tartışma konusu olmaya başlamıştır (Savcı, 2004: 54). Ceza infaz kurumları, bugünkü yasa diliyle “Cezaevi” adı altında sosyal bir kurum haline gelmiş, “zindancılık” zihniyeti tamamen terk edilmiştir (Turgut, 1986: 41).

Bu değişim II. Dünya Savaşı’na kadar sürse de, ardından tekrar II. Dünya Savaşı’nın yaşanmasıyla durmuştur. Bu durgunluk hali, 1950’li yıllara kadar devam edecek, bu tarihten sonra reform süreci yeniden canlanacaktır. 1971’de Almanya’da Ceza İnfaz Kanununun kabulü ile hapishanelerdeki eksiklikler göz önüne çıkmaya başlamıştır. Bu kanunun önem arz eden diğer yanı ise, rehabilitasyon ve yeniden sosyalleşme düşüncesinin oldukça güçlü bir şekilde vurgulanmasıdır (Demirbaş, 2003: 124). Aynı zamanda, 1955’te Cenevre’de “Suçların Önlenmesi ve Hükümlülere Muamele” konulu konferansta “Hükümlülere Muamelede Asgari Şartlar” ve “İnfaz Kurumu Açma” konularında kararlar alınmıştır. Avrupa Konseyi, bu kararları 1973’te kabul etmiştir. Söz konusu uluslararası belgelerde; “ceza infaz kurumlarının 500 kişiyi aşmaması, mahkûmların sınıflandırılmasına olanak sağlaması, odalar ve koğuşların makul genişlikte olması, ışıklandırma, ısınma, sağlık, hijyen, beslenme, ibadet ve yıkanma gereksinimleri karşılaması, pencerelerin içeriye temiz hava girişini sağlayacak ölçüde ve güneş ışığında okuma ve çalışmayı sağlayacak nitelikte olması, mahpuslara içme suyu ve yemek sağlanması, kurumlarda bir revir ve mahkûm çocukları için bir kreş olması, karanlık odalar ve hücreler yapılmaması, mahpusların ziyaretçi kabul edebilmesi ve haberleşebilmesi, açık havaya çıkartılması, eğitilmesi ve çalıştırılabilmesi, bedensel faaliyette bulunabilmesi, dilekçe ve şikâyet hakkını kullanabilmesi, tutuklu ve hükümlülere kötü muamelede bulunulmaması” gibi temel kurallar düzenlenmiştir (Demirbaş, 2003: 127).

3.2. Osmanlı Döneminde Ceza İnfaz Kurumları

İslam hukukunda, kurumsallaşmış hapishane anlayışı mevcut değildir. Eldeki kaynaklara göre Hz. Osman dönemine kadar suçlular kuyulara atılıyordu. Bu bağlamda, İslam hukukunun uygulandığı Osmanlı döneminde de somut hapishanelerin varlığından söz edilememektedir. Hapishanelerin Osmanlı İmparatorluğu’na taşınması Avrupalılaştırma hareketleriyle bağlantılı bir gelişmedir. Bu döneme kadar hapishane şeklinde kullanılan Farsçada ‘karanlık, sıkıcı ve dehşete düşürücü yer’ anlamına gelen ‘zindanların’ varlığından söz etmek mümkündür. ‘Ta’zir suçları’ yani hakkında ayet ve hadis gereği herhangi bir hükmün bulunmadığı, ceza takdirinin hâkime bırakıldığı suçlar bakımından, padişah ve onun adına bu yetkiyi kullananlar, suçun nitelik veya derecesine göre cezayı belirlemekte ve bu cezalar arasında hapis cezası da bulunmaktadır (Şen, 2007: 39-42).

Osmanlı İmparatorluğu’nun ilk dönemlerinde hapishane olarak genellikle kale burçları kullanılmaktadır; İstanbul’daki Yedikule, Eminönü’ndeki Baba Cafer ve Kasımpaşa’daki Tersane

zindanlarını örnek olarak göstermek mümkündür. Bu zindanlar genellikle subaşının kontrolünde olup, mahpuslara hayırseverler yardımıyla bakılırdı (Şen, 2007: 39-42; Demirbaş, 2003: 134).

Osmanlı modernleşmesi ile birlikte kapatılma mekânları için de bir dönüşüm süreci başlamıştır. II. Mahmut döneminde Mehterhane olarak kullanılan Sultanahmet'teki İbrahim Paşa Sarayı'nın bir bölümünde "Hapishane-i Umumi" kurulmuştur. Fakat İstanbul dışındaki kale burçlarının zindan olarak kullanılmasına devam edilmiştir. 1840 yılında "kanunsuz suç ve ceza olmaz" ilkesinin devlet tarafından benimsendiği ilk ceza yasası, "Ceza Kanunname-i Hümayunu" çıkartılmıştır. 1858'deki Ceza Yasası'yla beraber, kürek cezası, kalebentlik ve hapis cezalarının hürriyeti bağlayıcı cezalar olduğu kabul edilmiş, yaralama ve zina suçları ile cinayet, vurma, hırsızlık gibi suçlar 'cünha' kapsamında yer almış ve cünha suçluları da hapis cezasına çarptırılmışlardır (Şen, 2007: 45-49).

II. Meşrutiyet döneminde ise, Dâhiliye Nazırı Halil Bey'in hapishaneler için sunduğu öneriyle başlayan müzakere sonucunda "Hapishaneler İdaresi"nin kurulmasına karar verilmiştir. Bu idareye "Merbani-İ Emriye ve Hapishaneler İdaresi" adı verilerek hapishanelerle ilgili kurumsallaşmanın ilk adımı atılmış oldu. Meşrutiyet'in ilanıyla beraber, bir de genel af kanunu çıkartılarak hapishanelerdeki mahkûm sayısında önemli bir azalış yaşansa da, 31 Mart Ayaklanması sonucunda tutuklu ve hükümlü sayısında tekrar bir artış yaşanmıştır. 1911 yılında hapishanelerin mevcut bütçesini düzenlemek adına bir çalışma kararı alınmıştır. Bu çalışmada hapishanedeki insanların marangozluk, doğramacılık, kunduracılık, makine ile fanila, çorap imal işlerinde çalıştırılmalarına yönelik kararlar alınmıştır. Bu uygulamaya ait Edirne Hapishanesine ait vali tarafından yazılan gelişme sonuç raporuna göre; "Edirne Hapishanesinde çalışır durumda çorap, eteklik ve fanila imalatı yapan 14 makine mevcuttur. Bu makineler sayesinde elde edilecek tüm kâr ile ipliğimizi de kendimizin üretebileceği bir iplik fabrikası kurmak düşüncesindeyiz. Tüm bu faaliyetlerimizin sürdüğü, şu günlerde kürek cezası mahkûmlarının da bu imalathanelerde çalıştırılması gündeme gelmiştir. Bu çalışmalardan elde edilen kârın bir kısmı ile maaşlı bir muallimin görevlendirilmesi sağlanarak kürek cezası olan bir kısım mahkûma da eğitim vermeye başlanmıştır. Üretilen malı yıkayan, ütöleyen, kalıplayan ve boyamaktan sorumlu olan kişiler de yine mahkûmlardır. Mahkûmların ücretleri ise yaptıkları işin derecesine göre değişmektedir" (Şen, 2007: 60). Raporda da belirtildiği gibi Meşrutiyet'in ilanıyla birlikte hapishane yaşamında önemli değişimler göze çarpmaktadır. Raporda önem arz eden en önemli noktalar, mahkûmların meslek sahibi olmaları ve mahkûm ailelerinin geçiminin mahkûmun çalışmasından alınan maaş ile karşılandığı bilgisidir.

I. Dünya Savaşı dönemine gelindiğinde, hapishaneler için yapılan Islahat hareketinin müttefik olan Almanya ile birlikte yürütüldüğü gözlemlenmektedir. Alman uzmanlardan da yararlanılmış, onlardan hapishane iyileştirmelerinde neler yapılabileceği konusunda raporlar istenmiştir. Raporların en önemlilerinden biri, "mahkûmiyetlerine en az bir yıl kalan mahkûmların affedilerek askere gönderilmeleridir" (Şen, 2003: 73). Bu bağlamda, savaşta duyulan asker ihtiyacının rapor için önemli bir belirleyici etken oluşturduğunu görmekteyiz. Bu dönemde sunulan raporlar sonucunda ortaya çıkan nizamname gereğince bütün mahkûmların çalıştırılması zorunludur.

Osmanlı döneminde hapishanelerin durumunun iyi olmadığına dair yazılı kanıtlar vardır. Bunlardan biri Vahan Cardoshian'ın kaleme aldığı "20. Yüzyılın Osmanlı İmparatorluğu" isimli kitabında yer alan gözlemleridir. Cardoshian, hapishanelerin kışın ısıtılmadığı gibi rutubetli ve çok havasız olduğunu, sadece ekmek verildiği için mahkûm ailelerinin her gün yemek getirdiklerini belirtmiştir (Demirbaş, 2003: 135). Bir diğeri de, 20. yüzyılda Ahmet Şerif'in gezi notlarıdır. Ahmet Şerif notlarında, Trabzon hapishanesini anlatırken benzer noktalara değinmektedir: "Büyükçe bir oda genişliğinde olan bahçeyi geçtim ve asıl hapishane denilen yere girdim. Koku o kadar kuvvetli bir suretle yayıldı ki, elimle burnumu kapamaya mecbur kaldım. Burada hava yok, ziya ise hiç yok. Duvarda yanan ufak bir lamba hafif ziyasıyla, güneşin bile sokulamadığı her şeyin bittiği bu sefalet haneyi, tenvire mahpus diye buraya atılan bu zavallılara, biraz hayat vermeye çalışıyordu. Tavan çökmüş, duvarlar çarpılmış, zeminin tahtaları parçalanmış... Hükümetin abdesthanesi bu odaya bitişik, galiba lağım da altından geçiyor" (Demirbaş, 2003: 136). Osmanlı devletinin içinde bulunduğu savaş hali ve ekonomik çöküntü de dikkate alındığında, hapishanelerin aşırı kalabalık olması, binalarının çürümeye yüz tutması gibi insani koşullardan oldukça uzak mekânlara dönüşmüş olması şaşırtıcı değildir. Osmanlı döneminin bu hapishaneleri, bu halleriyle Cumhuriyet'e devrolmuş ve

kullanılmaya devam edilmiştir. Hapishaneler söz konusu olduğunda Cumhuriyet dönemiyle beraber bir kırılmadan değil bir süreklilikten söz edilebilir (Eren, 2013: 96).

3.3. Cumhuriyet Döneminde Ceza İnfaz Kurumları

Cumhuriyet dönemine girilmesiyle beraber ilk kurulan cezaevi 1925 yılında Ankara’da Ulucanlar Cezaevi’dir. 1926 tarihli 765 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle cezaevleri üzerinde yeniden bir çalışma yapılması gerekliliği gündeme gelmiştir. Yeni doğan bir devlet olan Türkiye Cumhuriyeti Devleti, öncelikle hapishaneler konusunda ne yapılması gerektiği ortaya koymaya çalışılmıştır. İlk olarak, tutuklu evlerinin idaresi İçişleri Bakanlığı’ndan alınarak Adalet Bakanlığı’na verilmiştir. Ardından, hapishanelerin durumu, mahkûmların çalıştırılması üzerinde durulmuş ve incelemelerde bulunularak raporlar hazırlanmıştır. Bunlardan en önemlisi Adliye müfettişleri Fuat ve Ferit Beyler tarafından Karadeniz sahillerindeki hapishanelerle, İzmir, Adana, Konya ve İstanbul’u konu alan 1931 tarihli rapordur. Bu rapora göre: Binalardan bir kısmı mahsus suretle cezaevi olarak inşa edilmiş bulunmakla beraber, hiçbir cezanın, günün telakki ve prensipleri dairesinde infazına elverişli değildir; bunların tamamı koğuşlardan ibarettir ve hücre yoktur. Binalar en iptidai hijyen icaplarından dahi mahrumdur; esasen koğuşlar da, yapıları itibariyle, güneşten tamamen mahrumdur; havalandırma ve ısıtma tesisatı mevcut değildir; ocak ve mutfak tertibatının bulunmaması yüzünden, mahpuslar yemeklerini koğuşlarda mangallar üzerinde pişirmektedirler. Koğuşlar sürekli kapalı tutulduğundan, def’i tabii koğuşta bulunan tenekelere yapılmaktadır; esasen mevcut helâların vaziyeti de pek kötüdür. Hükümlülerin sınıflandırması bir yana, küçükleri büyüklerden, mevkûfları mahkûmlardan ayırmak dahi mümkün olmamaktadır. Kadınlara mahsus cezaevi hemen hemen yok gibidir. Hemen hemen hiçbir müessesede ziyaret ve görüşme mahalli yoktur. Binaların bu gayrı müsait durumu mahpusların çalışmasını da imkânsız kılmaktadır... Hapishanelerimizin bugünkü vaziyetleri ise, adaleti temin değil, adaletsizliği tevhit etmektedir” (Demirbaş, 2003: 137). Raporda savaş halinin uzun süre devam etmiş olması ile ülkenin içinde bulunduğu olanaksızlıkların hapishane koşullarını olumsuz etkilediği belirtilmektedir. Bu tespitlerden, savaş ve yoksulluk nedeniyle Avrupalılaşma yolunda hapishaneler açısından atılan adımlardan geriye doğru gidildiği anlaşılmaktadır. Hapishane koşullarında yaşanan olumsuzlukların giderilmesi, öncelikle bu kurumların içinde bulunduğu durumu yansıtan bilginin elde edilmesi ile mümkün olacak ve zamanla iyileştirme yönünde önemli adımlar atılacaktır.

1936 yılında İmralı adasında çalışma esasına dayalı ilk cezaevi açılmıştır. 243 maddeden oluşan 1941 tarihli Ceza ve Tevkifevleri Nizamnamesi yürürlüğe girerek mahkemelerin bulunduğu yerlerde ceza ve tevkifevleri, Adalet Bakanlığınca belirlenen yerlerde ise “mıntika cezaevi” ve “çocuk ceza ve ıslahevi” kurulacağı belirtilmiştir. Bu nizamnamede cezaevi memurları ve hükümlülerin hangi ceza evlerinde yer alacağına dair açıklamalar da yer almaktadır (Şen, 2003: 86). Türkiye’de modern ceza infaz kurumlarının oluşumunda ikisi de 1965 tarihli Türk Ceza Kanunu’nun ve Cezaların İnfazı Hakkındaki Kanunun kabulüyle birlikte önemli reformların gerçekleştiğini belirtebiliriz. 1965 tarihli ve 647 sayılı Cezaların İnfazı Hakkındaki Kanun’a göre mahkûmun, cezaevinde, cezasını infaz (yerine getirme) etme sisteminin birinci aşaması, cezanın yirmide birine eşit bir sürenin geceli gündüzlü hücrede geçirilmesidir. İkinci evre ise, hükümlünün geceleri hücrede, gündüzleri ise diğer mahkûmlarla bir arada bulunmasıdır. Üçüncü evrede hükümlünün iş esasına göre geçirdiği cezaevi süresinden geçen her gün dört günlük mahkûmiyetine sayılmaktadır. Ceza infazının son evresinde ise, hükümlü mahkûmiyetinin geri kalan süresini son aşamada geçirirken, geçen her gün mahkûmiyetinden iki gün olarak hesaplanmaktadır (Bardak, 1996: 43). 647 sayılı Cezaların İnfazı Hakkındaki Kanunun kabulüyle birlikte yapılan değişimlerde; hücre cezasının kaldırılması, cezaların şahsileştirilmesi, bazı hallerde hükümlülere izin hakkının verilmesi, kısa süreli hapis cezalarının yerine, maddi (para) cezalarının getirilmesi, ceza infaz kurumları içerisinde özel servislerin kurulması ve ceza infaz kurumlarındaki personelin eğitilerek yetenekli hale getirilmesi gibi köklü farklılıklar göze çarpmaktadır. Ayrıca, hükümlünün ceza süresi boyunca gözlemlenmesi öngörülmüştür. Bu durum, bireyselleşmiş bir ceza anlayışının yerleşmemeye başladığı şeklinde yorumlanabilir (Bardak, 1996: 62). Bu yasayla birlikte insangücü verimli bir şekilde kullanılarak hükümlüleri kapsayacak bir çalışma anlayışı da ortaya çıkmıştır.

Cumhuriyet döneminde, özellikle 1950’li yıllardan sonra yeni tipte hapishaneler yapılmaya başlanır. Ancak bu hapishaneler de koğuş sistemine dayalıdır. 1950–1970 yılları arasında yapılan A, A1, A2, A3, B, C tipi hapishaneler buna örnektir. Hapishaneler döneminden cezaevleri dönemine geçiş sürecinin 1970’lerde başladığını söylemek mümkündür. 1980’lerden itibaren koğuştan “oda tipi”ne doğru bir dönüşüm başlar. 1980 yılından itibaren hapishanelerin yaşamda daha görünür hale geldiğini, hapishane yerine cezaevi sözcüğünün kullanılmaya başlandığını, hapishane ve terör sözcüklerinin yan yana getirildiğini görürüz. 2000’li yıllardan itibaren “Dördüncü Jenerasyon Kapalı Ceza İnfaz Kurumları” olarak adlandırılan D, L, F ve T Tipi hapishaneler inşa edilmiştir (Sağlam, 2008). Görüldüğü gibi, Türkiye’nin kapatılma mekânlarının ‘mahbes (zindan), hapishane ve cezaevi’ olarak üç dönemden geçtiği söylenebilir (Eren, 2013: 110). Ülkemizde benimsenen ceza infaz kurumları, gelişmiş ülkelerdeki sırayı izleyerek, önceleri sağlıksız koşulları içinde barındıran, suçluların toplumdan yalıtımını amaçlayan, insan haklarının ihlal edildiğinin düşünüldüğü yapılarıdır. Sonraları ise, ceza infaz kurumlarının amaçları arasına mahkûmu toplumsal yaşama hazırlamak hedefi de dâhil edilmiştir. Tarihsel süreç içerisinde oluşturulan ceza infaz kurumlarında görev alan personel içine doktorlar, diş hekimleri, öğretmenler, psikologlar, sosyologlar da katılmıştır.

Ceza infaz kurumlarını kapalı ve açık ceza infaz kurumları şeklinde belirlemek tüm ceza infaz kurumları açısından geçerli bir sınıflandırma modelidir. *Kapalı ceza infaz kurumları*, Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkındaki Tüzüğü’nün 10. maddesinde, “içten ve dıştan koruma ile görevli personeli bulunan, firara karşı mâniyaları olan, kanunlarda ve tüzükte belirtilen haller dışında dışarıyla irtibat ve ihtilatı mümkün olmayan cezaevleri” olarak tanımlanmıştır (Demirbaş, 2003: 319). Kapalı ceza infaz kurumları, firara karşı güvenlik tedbirlerinin yoğun olarak uygulandığı yapılardır. Mimari ve teknik donanım, güvenlik tedbirlerine uygun bir şekilde oluşturulmuştur. Firarlara karşı güvenlik tedbirleri için silahlı bir koruma ihtiyacı karşımıza çıkmaktadır. Demir parmaklı kapı ve pencerelerin sürekli kilitlilik hali mevcuttur. Kamera sistemi ile sürekli bir kontrol mekanizmasının işlerliği önem arz etmektedir. Kapalı ceza infaz kurumlarının iç güvenliği Adalet Bakanlığı personeli, dış güvenliği ise İçişleri Bakanlığı tarafından sağlanmaktadır. Dış korumanın amacı, dışarıdan gelebilecek saldırı ve içerden gerçekleştirilecek firarı önlemeye yönelik bir uygulama iken, iç güvenlik yine dışarıya firarı ve içerde oluşabilecek kaos ortamını engellemek adına uygulanmaktadır (Demirbaş, 2003: 319). Kapalı ceza infaz kurumları büyüklük ve planlarına göre A, B, C, E, F, H, K ve L tipi olmak üzere sınıflandırılmaktadır. A Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumları, taş örme duvarlarla kurulu, düşük kapasiteli ve az güvenli yapılarıdır. İçerde bulunan bir iç bahçe vardır ve koğuş pencereleri, “avlu” olarak da adlandırılan bu iç bahçeye bakmaktadır. Bu kurumlarda banyo, mutfak ve kütüphane gibi eklentiler de bulunmaktadır. B Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumları, A Tipinde olduğu gibi taş örme duvarları bulunan yedi koğuş ve iç bahçenin mevcut olduğu, disiplin hücresi olarak nitelendirilen yerlerin ve banyo, mutfak ve kütüphanenin mevcut olduğu kurumlardır. C Tipi Ceza İnfaz Kurumu, A ve B tipiyle aynı özellikleri göstermekle beraber, dört disiplin hücresi içermesi ve sekiz koğuş bulunmasıyla ayrılmaktadır. K Tipi Ceza İnfaz Kurumu, taş terk edilerek taş örme duvarlar yerine, beton ve tuğla kullanılarak inşa edilmiştir. Bu kurumlar A Tiplerinin yerine 1970’li yıllarda inşa edilmiştir (Demirbaş, 2003: 320- 321). E Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumları, yine beton ve tuğla ile inşa edilen 18 koğuş ve 80 gözlem odasının mevcut olduğu, konferans ve ziyaretçi yerlerinin olduğu, ibadethane, mutfak ve ayrı ayrı havalandırma bahçelerinin mevcut olduğu yapılardır (Demirbaş, 2003: 322). L Tipi ise yedi bloktan oluşmaktadır. Bloklardan biri idari bina olarak ayrılmaktadır. Her blok farklı kapasitelerde üç, beş ve yedi kişilik bölümlerden oluşmaktadır. Her hükümlünün bölüm içerisinde 12 metrekarelik alanı bulunmaktadır. Her bölümde 83 metrekarelik ortak alan ve havalandırma bahçesi mevcuttur. Yatakhane olarak adlandırılan odalarda tuvalet, lavabo, duş, ışıklı çağırma butonu, elektrikli ısıtıcı, televizyon anten girişi, çok kanallı radyo sistemi bulunmaktadır (Kurt, 2007: 87). L tipi kapalı ceza infaz kurumları modern en son yapılan ceza infaz kurumları olduğundan, hükümlü ve tutukluların yaşam alanları biraz daha insan haklarına uygun hale getirilmiştir (www.adalet.gov.tr, 2013).

Kapalı ceza infaz kurumları, kendi aralarında, özel tip ceza infaz kurumları, münferit tip ceza infaz kurumları, kadın ve çocuk ceza infaz kurumları olarak da ayrılmaktadır. “Özel tip ceza infaz kurumları”; kamu düzenini sağlamak, hür demokratik rejimi ve devletin bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk devlet ve cumhuriyet yapısını tehlikeye düşürmek, temel hak ve özgürlükleri yok etmek, din, dil, ırk ve mezhep ayrımı yaratmak, terörist ve anarşist vasıflı kişilerin yer aldığı infaz

kurumlarıdır (Bardak, 1996: 333). “Münferit tip ceza infaz kurumları”nda ise; anarşi ve terör suçundan hüküm giyenler ile bağlı bulunduğu kurumdaki iyileştirme çabalarına karşı gelen, ıslah olmayan olarak nitelendirilen, diğer hükümlü ve tutukluların can güvenliğini tehdit eden, iki yıl içinde üçten fazla hücre cezası almış olan hükümlülerin bulundurulduğu yerlerdir. Bu tip ceza infaz kurumlarında hükümlüler bir araya getirilmezken banyo ve havalandırma ihtiyaçları tek tek karşılanmaktadır. “Kapalı kadın ceza infaz kurumları”, sadece kadın tutuklu ve hükümlülerinin bulunduğu infaz kurumlarıdır. “Kapalı çocuk ceza infaz kurumu” ise; suçu işlediği zaman on beş yaşını bitirmiş olan on sekiz yaşını tamamlamayan hükümlülerin kaldığı infaz kurumlarıdır (Bardak, 1996: 338- 340). Türkiye’de 12-15 ve 16-18 yaş grubu çocuk ve küçüklerin hürriyeti bağlayıcı cezaları, firara karşı engelleri bulunup, iç ve dış güvenlik personeli olan eğitim ve öğretim esasına dayalı kurumlarda infaz edilmektedir. ‘İslahevi’ olarak bilinen çocuk ceza infaz kurumları, 11 yaşını tamamlayan ve 15 yaşını tamamlamamış çocukların ve küçüklerin kaldığı, eğitim ve öğretimin devam ettiği, tiyatro, müzik, spor faaliyetlerinin sağlandığı kişilik kazanımına yönelik olarak oluşturulmuş kurumlardır. Bu kurumlarda çocukların mesleki eğitim almaları amacıyla Çıraklık Eğitim Merkezlerine gönderilmesi uygulaması da mevcuttur. Türkiye’de Ankara, İzmir ve Elazığ’da olmak üzere üç adet islahevi mevcuttur. Sadece İzmir-Şirinyer’deki islahevinde kız çocukları için ayrı bir bölüm bulunmaktadır. Kapalı ceza infaz kurumlarının en önemli özelliği yüksek bir güvenlik ve gözlem mekanizmasının gelişmiş olmasıdır. Amerika ve Kanada gibi ülkelerde tehlikeli suçlu olarak nitelendirilen kişilerin bulunduğu “yüksek güvenli” olarak nitelendirilen infaz kurumları da mevcuttur. Bu kuruluşlarda mahkûmlar yirmi dört saat gözlem altında tutularak, günlerinin yirmi üç saatini hücrede, bir saatini ise açık havada geçirmektedirler. Bizim ülkemizde kadın ve çocukların korunmasına özel itina ile yaklaşılır. Firara karşı engeller oluşturulur. Dış güvenlik jandarma komutanlığı personeli, iç güvenlik Adalet Bakanlığına bağlı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü personeli tarafından sağlanır (www.adalet.gov.tr, 2013).

Açık ceza infaz kurumları, dıştan bir koruma personeli olmayan, firara karşı mâniaları olmayan cezaevleridir. İçerde bulunan infaz ve koruma memurları iç güvenliği sağlamaktadırlar. Dışarıda jandarma ya da herhangi silahlı bir koruma personeli bulunmamaktadır. Açık Ceza İnfaz Kurumları ve Tefkifevlerinin Yönetimine ve Cezaların İnfazına dair Tüzük’te açık ceza infaz kurumlarının kapalı ceza infaz kurumlarından ayıran en önemli özellik, firara karşı dıştan koruma olmaması olarak belirtilmiştir. Açık ceza infaz kurumları yapı bakımından alçak duvarlarla örülü ya da tel çitlerle kapatılmış kurumlardır. Bu kurumlar, hükümlülerin dışarıyla olan telefon bağlantısına kısıtlılık getirilmeyen, haftada bir açık görüşün olduğu ve ayağa takip cihazı takılarak belirli zaman aralıkları ile izin hakkı verilen kurumlardır. Açık ceza infaz kurumları, bulundukları coğrafi bölgelere, uzaklıklarına ve kapladıkları alanlara göre farklılıklar göstermektedir (Demirbaş, 2003: 316). Adalet Bakanlığına bağlı Ceza İnfaz Kurumlarının resmi web sitesinde, açık ceza infaz kurumlarının özellikleri şöyle belirtilmektedir: “Tip proje üzerine inşa edilmiş bulunan açık ceza infaz kurumlarının kapasitesi 35 ile 485 kişi arasında değişmektedir. İş esası üzerine kurulmuş bulunan açık ceza infaz kurumlarında amaç üretime yöneliktir. Bu nedenle, bu kurumlarda iş atölyeleri bulunmakta ve hükümlüler bu atölyelerde çalıştırılmaktadır. Böylece de atıl durumdaki hükümlü işgücü üretime kanalize edilmekte ve ayrıca tahliye sonrası bu hükümlülerin bir meslek ve sanat öğrenmeleri amaçlanmaktadır” (www.adalet.gov.tr, 2013). Bu tür ceza infaz kurumları aracılığıyla, hükümlülerin yaşamla bağlantılarının kopmaması sağlanmaya çalışılmaktadır.

4. Ceza İnfaz Kurumlarının Tarihsel Gelişiminin Kente Yansıması (Örnek Olay; Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi)

Ceza infaz kurumlarının inşa edildiği kentlerde bir çekim etkisi yarattığı, kentleşme etkeni oluşturduğu görülmüştür. Kentleşme oranının ve kentlerde yaşayan nüfusun artması olarak nitelenebilen bu olgu, ekonomik ve sosyo-kültürel bir değişmeyi ifade etmektedir. Kentlerde olumlu etkilenme şeklinde kentleşme ekonomileri oluşabildiği gibi, olumsuz dışsal etkiler şeklinde birçok sorun da ortaya çıkabilmektedir. Hızlı artan nüfus, yol-ulaşım, su-elektrik ve kanalizasyon gibi altyapı yetersizliklerinin ortaya çıkması, insanların oturacağı konutların yetersiz kalması, arsa ve kira fiyatlarının artması gibi kentsel; hava, su ve toprak kirliliği, gürültü ve stres gibi çevresel etkiler oluşabilmektedir. Hızlı nüfus artışı, kent içinde üretim/tüketim dengesini bozduğu gibi, açık ve yeşil

alanları hızla yok edip bunların konutlara, işyerlerine dönüştürülmesine neden olmaktadır. Tarım için değerli arazilerin konut alanları olarak seçilmesi önemli sorunlardan biridir. Bağ ve bahçeler, tarlalar, çayır ve meralar parsellenip satılarak yerleşim alanlarına dönüştürebilmektedir. Var olan ulaşım sistemine olduğundan fazla yük binmesi, trafiğin, gürültünün artmasına yol açmaktadır. Örneğin, Bayrampaşa (Sağmalcılar), Metris gibi büyük cezaevleri, öncelikli olarak bulundukları yerlerin nüfuslarını artırmış ve nüfusun artması ile birlikte sorunlar oluşmuş ve yerel halkın ihtiyaçlarının karşılanması konusunda eksiklikler meydana gelmiştir. Çalışmamıza örneklem olarak alınan İstanbul ilinin Silivri ilçesinde bulunan Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi de oluşturduğu kentsel çevre etkileşimi açısından bu genel eğilimin dışına çıkmamaktadır.

Antik çağdaki adının Selymbria veya Selybria olduğu bilinen kent, doğal bir limana sahip olması ve önemli ticaret yollarının üzerinde bulunması sebebiyle her dönemde önemini korumuştur. Bugünkü kasabanın yanındaki koyun doğusunda Marmara'ya hâkim 56 m. yüksekliğinde dik ve sarp bir tepenin üzerinde kurulmuştur. Zamanla bu tepenin etrafı surlarla çevrilmiş ve kent gelişerek surların dışına yayılmıştır. Bizans hâkimiyetinin ardından Türklere geçmiştir. Silivri 1867'de kaza olmuş, 1876'da Çatalca sancak halini alınca Çatalca'nın bir ilçesi haline getirilmiş ve 1898'de Çatalca İstanbul'a bağlı bir kaza olunca Silivri de İstanbul'un bir kazası olarak kalmıştır. Kurtuluş Savaşı'nın sonunda Yunanistan'la imzalanan mübadele antlaşması ile Batı Trakya Türkleri ve İstanbul Rumları hariç, Yunanistan'daki Türkler ile Türkiye'deki Rumların karşılıklı olarak yer değiştirmelerine karar verilmiştir. Bu mübadele sırasında Silivri'ye çok miktarda göçmen yerleştirilmiştir. Mübadele 1924'de tamamlanmış; Silivri İstanbul'a ilçe olarak bağlanmıştır. (www.istanbulkulturturizm.gov.tr, 2014). Yakınlara kadar müstakil ilçe belediyesi olan Silivri'nin yetki alanı merkez ile sınırlı iken, 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Yasası ile birlikte İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırlarına, bazı köyler de Silivri Belediyesinin yetki alanına dâhil edilmiştir. 2009 yılında 5747 sayılı yasa ile Silivri ilçesindeki 7 belde belediyesi kapatılıp Silivri'ye mahalle olarak bağlanmıştır. Silivri Belediyesinin sınırları ilçe sınırlarına kadar ulaşmıştır (Turan, 2013: 53).

İstanbul iline bağlı Silivri ilçesi, İstanbul il merkezinin 67 kilometre batısında, Tekirdağ ilinin doğusunda, Türkiye'nin önemli karayolu aksları olan E-5 (yeni adıyla D-100) karayolu ve TEM otoyolunun üzerinde bulunan bir sahil kentidir. Bu yollar İstanbul Boğaz geçişi üzerinde olup Silivri'yi hem Trakya'nın diğer yerleşmelerine, hem de İstanbul metropolüne bağlamaktadır. Ayrıca yapımı planlanan üçüncü Boğaz Köprüsüne bağlantı yolu olarak projelendirilen Kuzey Marmara Otoyolunun bir kısmı yine Silivri'den geçmektedir. Ilıman iklim kuşağı özelliklerine sahiptir. Bölgede, Trakya ikliminin özellikleri görülmektedir. Kışlar genellikle soğuk ve yağışlı, yazlar ılık geçmektedir. Kuzeye ve batıya gidildikçe kara ikliminin etkileri artmaktadır. Silivri esasen ağaçsız bir bitki örtüsüne sahip olup hâkim görünüş septir. Silivri ilçesi ülkenin tatil yörelerinden olması nedeniyle turizm sezonunda ilçe nüfusu %400-500 artmaktadır ve sürekli göç almaktadır. İlçenin geçim kaynakları tarım, hayvancılık, balıkçılık, turizm ve sanayiye dayalıdır (www.turkcebilgi.com, 2014). Silivri denince akla "Silivri Yoğurdu" gelmekle birlikte, 1950'li-1960'lı yıllardaki o Silivri yoğurdundan eser kalmamıştır. Zamanında ülke çapında ün yapmış olan yoğurdunun özelliğinin, hayvanların otlatıldığı meraların botanik yapısından ve bölgesel mayalama/yoğurt yapım tekniğinden geldiği sanılmaktadır. Yapılan uluslararası yoğurt festivaliyle yoğurt geleneği sürmektedir (www.silivri-bld.gov.tr, 2014). Günden güne azalan ekilebilir tarım topraklarında daha çok buğday yetiştirilmekte, bunu ayçiçeği ve arpa izlemektedir. Silivri 1970'lere kadar kırsal kimliğini korumuştur. Meyve yetiştiriciliğinin yok denecek kadar az olduğu ve birçok yerde bağ olmasına rağmen üzüm yetiştiriciliğinin neredeyse hiç yapılmadığı görülmektedir. Bağcılık yok olmaktadır. Sebze yetiştiriciliği ve büyükbaş hayvan yetiştiriciliği de günden güne azalmaktadır. Çok az miktarda arıcılık yapılmakta; sığır-inek ve koyun ve az da olsa manda yetiştiriciliği devam etmektedir. İlçede tüm kamu kurum ve kuruluşları mevcuttur (www.silivri.gov.tr, 2014).

Silivri'de konuşlanan Silivri Cezaevi, haberlere oldukça fazla konu olmuştur. Türkiye'nin gündemine 'sabah gözaltıları'yla' oturan 'Ergenekon Operasyonu'nda tutuklanan sanıklar Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi'ne gönderilmiştir. Ergenekon Operasyonu'nda iddianamenin tamamlanması aşamasına yeni gelirken sanık sayısının fazla olması ve İstanbul Ağır Ceza Mahkemesi duruşma salonlarının küçük olması nedeniyle bu yargılamaların başka bir yerde yapılması gündeme gelmiştir. İstanbul Cumhuriyet Başsavcılığı ve yargılamayı yapacak mahkeme heyeti,

duruşmalar için daha uygun yer bulunması gerekliliğini ortaya koymuştur. Silivri ağırlık kazanmıştır. Hem duruşmaların Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi'nde yapılması, hem de tutuklu sanıkların burada tutulması uygun bulunmuştur. 100 milyon yatırımla Türkiye'nin en yüksek teknoloji ve modern cezaevi olarak yapımı tamamlanan tesislerde duruşmalar için gerekli altyapının da bulunması, davanın burada görülmesini hızlandırmıştır (Hürriyet Gazetesi, 2008).

Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi, Silivri ilçe merkezine 12 km, İstanbul İli'ne 70 km mesafede bulunmaktadır. Yerleşke 938 bin 24 m²'lik alan üzerinde konumlandırılmıştır. Yerleşke 1 Açık Ceza İnfaz Kurumu ve 8 adet L Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumu olmak üzere 9 ana bloktan oluşmaktadır. 3 yılda inşa edilen Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi sosyal alanlar, iş atölyeleri ve derslikler ile Avrupa'nın en büyük cezaevlerinden biri olarak gösterilmektedir (Erdem ve Altunkaya, 2013: 457). Cezaevinin yapımını üç ayrı firma üstlenmiştir. Yaklaşık 11.000 kişi kapasiteli olan, Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi'nin 2007 yılında yapımı başlamış ve ilk olarak faaliyete geçen Silivri Açık Ceza İnfaz Kurumuna hükümlü alımı yapılmış, ardından 2008 tarihinden itibaren kapatılan Bayrampaşa kapalı cezaevinden tutuklu ve hükümlü alımına başlanmıştır. Yerleşkede bulunan kapalı ceza infaz kurumları arasında, öncelikle 3, 4, 5, 6, 7 ve 8 nolu kapalı ceza infaz kurumları faaliyete geçmiştir. 1 ve 2 nolu ceza infaz kurumları 2010 yılında yapımları tamamlanarak faaliyete geçmiştir. Açık Ceza İnfaz Kurumu Yerleşkesinde, ceza infaz kurumlarının ve binaların bakım-onarımı ile ısıtılması ve aydınlatılması, sıcak ve temiz su temini, hükümlü ve tutuklular ile görevli personelin beslenmesi, çamaşırlarının yıkanması, hükümlü ve tutukluların tedavileri için hastaneye, tutukluların duruşmaları için mahkemeye sevklerinin sağlanması, ziyaretçilerin kabulü ve kurumlara götürülüp getirilmeleri, müşterek tesislerin işletilmesi gibi hizmetler yerine getirilmektedir. 400 hükümlü barındırma kapasitelidir. İçerisinde 500 adet personel lojmanının bulunduğu yerleşkede 64 iş atölyesi, 48 dersane, 16 halı saha, 8 konferans salonu bulunmaktadır. Birer tane sağlık ocağı, genel mutfak, destek hizmet binası, ziyaretçi bekleme salonu, kademe binası, ilköğretim okulu, spor alanları, bay ve bayan kuaförü, dinlenme salonu, oyun odaları, jandarma tabur binaları, kreş, 6 adet trafo, 2 adet su deposu ve atık su arıtma tesisi; iş yurtlarında çamaşırhane, ısı merkezi, ekmek fırını, alışveriş merkezi, restoran, kafeterya ve araç bakım üniteleri bulunmaktadır. Yerleşkede ayrıca 2 duruşma salonu, Hâkim ve Cumhuriyet Savcısı odaları, kalemler ve arşivleri bulunmaktadır. Bu binada mahkemelerce belirlenecek duruşmaların yapılması böylece çok sanıklı, güvenlik riski yüksek duruşmaların uygun koşullarda görülmesinin sağlanması düşünülmüştür (Hürriyet Gazetesi, 2008). Güvenlik sistemi başta olmak üzere cezaevinin her noktasında ileri teknolojiye dayanmaktadır. Son teknolojiyle inşa edilen binada bilgisayar derslikleri de bulunmaktadır. Cezaevinde her türlü güvenlik önleminin bulunduğu söylenmektedir. Koruyucu duvarlar, kameralar ve giriş çıkışlarda kullanılan gözbüyometresi güvenliği en üst seviyeye çıkartmaktadır. 2 bin 592 kamera tarafından izlenen Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesinin en dikkat çekici özelliği giriş ve çıkışların gözbüyometresi ile yapılmasıdır. Cezaevi büyük bir kompleks olduğu için içinde her türlü ihtiyacı karşılayacak olanaklar vardır. En son teknoloji ile donatılmış aynı anda 10 bin kişiye yemek hazırlanabilecek şekilde tasarlanmış genel mutfak bölümü ve günlük 20.000 ekmek üretme kapasitesine sahip bir ekmek fırını mevcuttur. Yerleşkede hükümlü ve tutuklulara ve kurumlarda görev yapan personele ait eşyaların yıkanıp ütüleneceği modern bir çamaşırhane bulunmaktadır. Yerleşkede yer alan tüm birimler, merkezi ısıtma sisteminde doğalgaz ile ısıtılmaktadır. Ceza İnfaz Kurumlarının dış korumasını yapmakta olan Jandarma Tabur Binaları da Yerleşkede yer almaktadır. Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi'ne gelen tüm ziyaretçiler, ilk önce Yerleşke giriş kontrol noktasından geçerler. Daha sonra, aynı anda 1500 aracın park yapabileceği otopark ve hava alanlarında bulunan bekleme terminali benzeri olarak inşa edilen ziyaretçi bekleme merkezine gelinir. Cezaevi büyük bir ziyaretçi bekleme merkezine sahiptir. Ziyaretçi giriş merkezinde ziyaretçilere yönelik hizmet verecek şekilde restoranlar, fastfood alanları oluşturulmuştur. Buradan Açık Ceza İnfaz Kurumuna ait taşıtlarla ziyaretlerini gerçekleştirecekleri Ceza İnfaz Kurumları Özel Ziyaret Bölümlerine taşınmakta, ziyaretin tamamlanmasından sonra yine taşıtlarla ana ziyaretçi bekleme salonuna getirilerek yerleşkeden ayrılmaktadırlar (Küçük ve Atilla, 2008).

Silivri'nin İstanbul toplam nüfusu içindeki payı %1 düzeyindedir. İstanbul'daki 32 ilçe içinde daimi ikamet eden nüfus büyüklüğü olarak Şile, Çatalca, Eminönü ve Adalar ilçelerinin önünde 28. sırada yer almaktadır. Ancak yaz aylarında İstanbul'un nüfus yoğunluğu yüksek ilçelerinden birisi konumuna gelmektedir. 2000 yılı verilerine göre sahip olduğu 108.155 nüfusun 44.530'u ilçe

merkezinde, 63.625'i kırsal kesimde yaşamaktadır. Km²'ye düşen kişi sayısı 1990 yılında 90 iken 2000 yılında 126'ya yükselmiştir. 2000 nüfus sayımında 9.151 kişi ile en kalabalık belgesi Selimpaşa'dır (www.turkcebilgi.com, 2014). 2007 yılında Silivri ilçesinin kent nüfusu 62.247, kır nüfusu 53.118 iken, 2008 yılında kent nüfusu 111.636, kır nüfusu 12.965; 2009 yılında kent nüfusu 121.961, kır nüfusu 12.699; 2010 yılında kent nüfusu 126.218, kır nüfusu 12.579; 2011 yılında kent nüfusu 132.264, kır nüfusu 12.517 kişi olmuştur. Silivri ilçesi 86.881 hektarlık alanda toplam 144.781 kişilik bir kent nüfusuna hizmet götürmektedir (TÜİK, 2012). Bu verilere göre, Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi'nin tutuklu ve hükümlü alımına başlandığı 2008 ile 2009 yılları arasında nüfusun yaklaşık %90 arttığı görülmektedir. Silivri'nin köyleriyle birlikte 125 bini bulan nüfusu, cezaevinin hizmete girmesiyle mahkemeleri izlemeye gelen ve konaklayanlarla birlikte kısa sürede 9 bin artmıştır (Küçük ve Atilla, 2008). Köy nüfusunun giderek azalmakta ve azalmaya devam etmekte olduğu görülmektedir. Kırsal alanlardan kentsel alanlara göç yoğunlaşmaktadır.

Ceza infaz kurumları yerleşkelerinin kurulduğu yerlerde olumsuz etkilerle birlikte olumlu etkilerde de bulunduğu bir gerçektir. Silivri'de de bu durum gözlenmiştir. Cezaevi, bölgenin kaderi üzerinde etkili olmuş, sosyal hayatı ve demografik yapıyı değiştirmiştir. Silivri merkezde Ergenekon Davası'nın başlamasından sonra ilçede bir hareketlenme ve canlılık yaşanmıştır. Bayrampaşa Cezaevi'ndeki mahkûmların Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi'ne taşınması bölgeyi de hareketlendirmiştir. Cezaevine yakın bölgede cezaevinin dolmasıyla birlikte bölgede ekonomik olarak bir canlılık beklendiği söylenmektedir (Hürriyet Gazetesi, 2008). Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi'nde çalışan tüm personel, yerleşkenin büyük bir bölümünün faaliyete geçtiği 2008 ile 2009 yılları arasında konut bulma, sağlık ihtiyaçlarının karşılanması, ulaşım ve sosyal olanakların yetersizliği nedeniyle sorun yaşamışlardır. Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi'ne ulaşım D-100 (E-5) Karayolu ile Avrupa Otoyolundan, bağlantı yolları ile sağlanabilmektedir. İlk faaliyete geçen ceza infaz kurumu olan Silivri Açık Ceza İnfaz Kurumu personeli, yerleşkeye, yaklaşık altı ay boyunca Silivri ilçe merkezinden geçen D-100 karayolundan Tekirdağ yönüne doğru ayrılan 3 km yolu servis araçları olmadığından yürüyerek gitmek zorunda kalmışlardır. 2008 yılı sonlarında ulaşım sorunlarına çözüm bulunmuştur. Talepleri değerlendiren Toplu Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, Silivri Otogarı'ndaki diğer minibüs hatlarının yanına yeni bir durak daha eklemiştir: Silivri-Cezaevi minibüs hattı. Silivri ilçe merkezinden Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi'ne yönelik minibüs hattı kurulmuştur. Silivri Otogar'ından Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi'ne yolcu taşıyan 20 minibüs, günün her saati hınca hınç dolmaktadır. Silivri-Cezaevi hattında her 10 dakikada bir minibüs kalkmaktadır. Cezaevi minibüsleri işlek hat olmuştur. Otogar-Cezaevi hattında her sefer ortalama 15 dakika sürmektedir. Yolcunun fazla olması dolmuş kazancını tatmin edici kılmış; bu da ekonomik canlılığı beraberinde getirmiştir. Cezaevini ziyaret eden mahkûm yakınlarından Cezaevine kendi araçlarıyla gelenler ya TEM ya da D-100 karayolunu kullanmaktadır. Otobüslerle gelenler ise, ilçe merkezinin dışındaki otogara gelmektedir. İstanbul Esenler Otogarından yerleşkeye seferler yapılmaktadır (Küçük ve Atilla, 2008). Davayı takip etmek için cezaevinin dışına çadırlar kurulmuş; çok sayıda avukat bürosu açılmıştır. Gelenlerin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik marketlerde alışveriş yapması kentin ekonomik gelirlerini artırmaktadır. İş anlamında esnaf, geçen yılın aynı tarihlerine göre %30'luk bir artış sağlamış olduğunu beyan etmektedir. Dava ne kadar uzun sürerse esnaf için o kadar iyi diye düşünenler olmaktadır. Silivri'de kalanlar ve gelen ziyaretçiler de dâhil olmak üzere sağlık sorunları yaşanınca Silivri Cezaevi'nin içine sağlık polikliniği açılmıştır. Sağlık sektörüne yönelik 2009 yılında yeni iki özel hastane faaliyete geçmiş ve yetersiz kapasitede olan devlet hastanesinin 2012 yılı başlarında kapasitesi artırılmış, yeni hizmetler eklenmiştir. Nüfus artışı ile birlikte 2008 ve 2012 yılları arasında Silivri yerleşkesinde çalışan personel ve ilçede ikamet edecek olanlar barınma sorunu yaşamışlardır. İlçede hali hazırda bulunan konutlar, ihtiyacı karşılamakta yetersiz kalmıştır. Mevcut konutlar talebi karşılayamadığından, konut sahiplerinin de konut yetersizliğini fırsata çevirip rant sağlamak istemesiyle, konut kiralari birdenbire İstanbul merkezine göre yaklaşık iki, üç kat fazla hale gelmiştir. Sayıları 2 bine yaklaşan infaz memurları nedeniyle aniden artan talep nedeniyle kiralar ortalama %50 artmış, ama ev satışları durgunlaşmıştır (Küçük ve Atilla, 2008). Bu nedenle, insanlar, ilçede konut kiralamak yerine, İstanbul il merkezinde konut kiralama yoluna gitmişlerdir. Mahkûm yakınlarının konaklama ihtiyacını karşılamak için cezaevi yakınlarına bir otel yapılma yoluna gidilmiştir. 2008 yılı sonlarında İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde bulunan, KİPTAŞ (İstanbul Konut İmar Plan Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi) tarafından

1. Etap olarak yapılan 1452 konutun faaliyete geçmesi ile bir bakıma yerleşkede çalışan personelin konut sorunu az da olsa giderilmiştir. 2011 yılında KIPTAŞ firması tarafından 2. Etap olarak yapılan 2020 konut sonrasında personelin konut sıkıntısı çözülmüştür (www.emlakkulisi.com, 2012).

Cezaevinin buraya bir artışı yok diye düşünen de olmaktadır. Silivri ile cezaevi sözcüklerinin yan yana kullanılması, Silivri'nin cezaeviyle birlikte anılması nesillerdir burada yaşayan insanları üzmektedir. Silivri'de uzun yıldır yaşayanlar, cezaevinin olumsuz etkilerini daha çok gördüklerini söylemektedirler. Silivri'ye cezaevinin kurulmasına birçok kesim karşı çıkmıştır. Çünkü yörelerinin cezaevi ile anılmasını değil, turizm ile anılmasını istemektedirler. Bayrampaşa örneği hafızalarda olumlu bir etki bırakmamıştır. Başta Silivri Belediye Başkanı Hüseyin Turan, Silivri'de cezaevinin yeni bir Bayrampaşa yaratacağına inanmaktadır. Cezaevinin Silivri'ye açılmasına karşı çıkmış, ama yapılması engellenememiştir. Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesine mahkûm sevkıyatının başlamasıyla birlikte, Adalet Bakanlığı'na yeni bir öneri sunarak Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi'nin adının hiç değilse Kınalı Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi olarak değiştirilmesi isteğini dile getirmiştir. Silivri halkı da bu endişeleri haklı olarak taşımaktadır. Merkezin dışında olmasına rağmen cezaevinin Silivri'yi olumsuz yönde etkilediği düşünülmektedir. İnsanlar ilk etapta yeni iş kapısı açılır, satışlar artar diye bir beklenti içine girmiş, ama faydadan çok zararını görmeye başlamışlardır. Psikolojik olarak etkilendiklerinden akşamları sokağa rahat çıkamamaktan şikâyetçidirler. “Cezaevi açılmadan önce gecenin her saati gönül rahatlığıyla dışarı çıkıp gezebildiklerini, artık 21.00'den sonra çıkmaya korktuklarını” dile getirmektedirler. Silivri'nin demografik yapısı değişmeye başlamıştır. Özellikle yapımı tamamlanan cezaevine mahkûmların taşınmasından sonra hiç tanımadıkları çeşit çeşit insanın geldiğini, dilenci sayısını arttığını belirtmektedirler: “Silivri sokaklarında, ‘abi hapishanede bir yakınımı ziyaret edeceğim, yol param kalmadı’ diyerek zorla insanlardan para isteyen tipler geziyor. Silivri'de yaşamının en güzel tarafı akşamları ailece sahile gidip bir tur atmak veya bir şeyler içmektir. Artık bu mümkün değildir. Buranın zamanla daha da yaşanmaz hale gelmesinden korkuyoruz. Silivri eskiden denizi, yoğurdu ve köftesiyle anılırdı. Silivri yoğurdu şimdi Ergenekon'un gölgesinde kaldı. Artık Silivri denince ilk akla Ergenekon Davası ve dolayısıyla cezaevi geliyor” demektedirler (Hürriyet Gazetesi, 2008). Gerçi Ergenekon Davası sonuçlandırılmış ve cezaevinde yatanların büyük bir kısmı çıkmıştır. Bu durum Silivri'deki hareketliliği azaltsa da, kentsel gelişmeyi birdenbire tamamen durdurmayacaktır.

Cezaevi inşaatının tamamlanmasıyla, çevresindeki tarım arazilerinin de imara açılacağı; cezaevi çevresinde toplu konut yapılacağı beklentisinin olduğu söylenmektedir. Önceleri Yerleşke'nin 200 m. yakın çevresi imara açık değildir. Bu bölgede %5 inşaat izni verilmiş, sadece tarımsal amaçlı bağ evi ya da samanlık gibi binalar yapılabilir. Yerli halk, “yollara cephesi olan imarlı arsaların fiyatında patlama oldu. Bu arsaların m²'si için 500 ile 1000 TL isteyenler bile var. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 1/5 binlik imar planlarını yaparsa buradaki tarla ve arsa fiyatları 20'ye katlar” demektedir (www.emlakkulisi.com, 2011). Gerçekten de kısa bir müddet sonra, Silivri Cezaevi'nin çevresinde bulunan ve toplam 97 bin 223 m²'lik ‘mutlak tarım arazisi’nin cezaevine eklenmesi için Adalet Bakanlığı tarafından talep edilen imar planı değişikliği, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nde kabul edilmiştir. Silivri Cezaevi için imar planı değişikliği yapılmıştır. (www.emlakkulisi.com, 2013). Silivri'de emlak işi sürekli artış eğilimi taşımaktadır. Cezaevine yakın tarlaların fiyatı %20 yükselmiştir. Cezaevi çevresinde daha önce 20 bin TL olan tarla fiyatları 100 bin TL'ye kadar çıkmıştır. Cezaevi çok verimli topraklar üzerine inşa edilmiştir. Yerli halk, “bize o araziler için ‘adam eksen adam biter’ derlerdi. Cezaevi ekildi” demektedirler. Öte yandan, ‘Çılgın Proje’ ile Çorlu ve Silivri'de arazi kapma yarışı da bunlara eşlik etmektedir. Alıcılar Çatalca ve Silivri'nin köylerinde arazilere yoğun ilgi göstermektedir (www.emlakkulisi.com, 2011).

Zaten kentleşme baskısı altında olan Silivri yerleşmesi, günümüzde üst ölçek plan kararlarıyla İstanbul içinde kazandığı önem doğrultusunda, bu baskının daha da artması ile doğal çevre unsurlarında kentsel işlevlerin işgaliyle karşı karşıya kalmaktadır. İstanbul kentinin potansiyel gelişme alanı içinde olan sanayi alanları, cezaevi gibi anakente istenmeyen kullanımların çekim alanı haline gelmiştir. Marmara Denizinin çekiciliğini yitirmesi ile eski sayfiye yeri kimliğinden sıyrılarak ikinci konut baskısı, çiftlik evinde yaşamak isteyenlerle kırsal alanlara kaymıştır (Tosun, 2013: 57-58). Sadece tarım alanları yok olmamakta; Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi çevreyi de kirletmektedir. Arıtma tesisi 3 bin kişilik Silivri yerleşkesine yeterli gelmeyince, artırılmadan yağmur

kanalından Kula Deresi'ne bırakılan atıklar, çevre kirliliğine neden olmaktadır. Bunun sonucunda kanalın yanında evi olan yazlıkçılar, lağım sularından ve kötü kokudan nefes alamaz hale gelmişlerdir. "Yazlıkçılar, foseptiğe battı" denmektedir (www.emlakkulisi.com, 2009). Türk Ceza Kanunu'nda düzenlenen çevreye karşı suçlar arasında Çevrenin Kasten Kirlenmesi (TCK m. 181) ve Çevrenin Taksirle Kirlenmesi (TCK m. 182) suçları da yer almaktadır. Kanun koyucu, TCK 181. ve 182. maddelerde tarif edilen çevrenin atık ve artıklarla kirlenmesi suçlarında fail bakımından belli bir sıfat veya nitelik aramamaktadır. Bu suçların faili herkes olabilmektedir (Özenbaş, 2013: 928). Bir kamu kurumu olarak, çevreyi kirleterek çevre suçu işlenmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Toplumsal yaşamın başlangıcından bu yana, güvenlik ihtiyacı, suç, ceza ve suçlu gibi kavramların ortaya çıktığı düşünülmektedir. Suçlunun karşılaştığı cezalar, suçu işlediği kişilere karşı olan uzaklığı, toplumun ortak bir paydada birleştiği kültürel ve hukuksal yapı ile toplumun iktidar anlayışına bağlı olarak değişmektedir. Bu bağlamda, adalet anlayışı da, toplumların kendine has özelliklerine göre farklılaşabilmektedir. Cezalandırma yöntemleri, tarihten günümüze kadar anlayış ve yapı olarak değişmiştir. Ceza infaz sistemini 16. yüzyıl öncesi ve sonrası olarak ayırmak mümkün gözükmemektedir. 16. yüzyıl öncesinde, daha çok halk önünde sergilenen "öç alma", "kisas" amaçlı, giyotin, idam, kırbaç, sürgün gibi daha çok bedensel ağırlıklıdır. 16. yüzyıl sonlarına doğru, ceza infaz kurumları ve cezanın infazında daha çok bilimsel yaklaşımlar öne çıkmaya başlamıştır. Bu dönemden sonra, ceza ve ceza infaz kurumlarını konu alan çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Ceza infaz uygulamalarının ilk örnekleri Avrupa'da Kilise tarafından verilmeye başlanmıştır. Bu uygulamalarının yine bedensel yaptırımlar yoluyla gerçekleştirildiği söyleyebilir. Bu yöntemlerden zamanla vazgeçilmiştir. İnsan haklarının ve teknolojinin gelişimiyle, sadece özgürlüğü bağlayıcı nitelikte cezalar öngörülmüştür. Ülkemizdeki ceza infaz anlayışı da, Batı'daki gelişimleri izlemiştir. Kaleli zindandan kapalı cezaevine, oradan da açık cezaevlerine doğru bir dönüşüm geçirilmiştir.

Suç ve cezaya bakışta klasikten moderne anlayış değişiminin, ceza infaz kurumlarına ve ülkelere yansması farklılık göstermekle beraber; birden bire olmamış, belli bir süreç izlemiştir. Günümüzde de cezaevleri ve adli yargılama sistemleri halen tartışılmaktadır. Suç, suçlu ve ceza hakkındaki düşüncelerin değişmesi, cezaevlerinin amacında da değişimler olması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Klasik cezaevleri yapı değiştirerek, modern ceza infaz kurumları haline dönüşmüş ve çeşitlenmiştir. İyileştirme, ıslah etme amacı ön plana çıkmaktadır. Cezaevlerinin varlığı, suçluyu denetim altında tutmaktır. Ceza anlayışındaki değişimle birlikte, fiziki yapı ve kapasitelerine göre içinde çok mahkûmu barındıran ceza infaz kurumlarının yerini, 'yerleşke ceza infaz kurumları'nın aldığı görülmektedir. Yakın geçmişte mahkûmlar kalabalık koşullarda barındırılırken, günümüzde daha az kişiyle ya da yalnız barındırılmaktadır. Öte yandan, ülkemizde siyasi sebepler veya çete suçlarından hapse konulmuş mahkûmların yalnız, iki ya da üç kişi olarak barındırıldığı ve sıkı güvenlik önlemlerinin alındığı F tipi cezaevlerinin mahkûmlar üzerinde ciddi ruhsal ve fiziksel sağlık sorunlarına yol açtığı üzerinde durulan konulardandır. Artık birçok cezaevi, teknolojik olanakların kullanıldığı, kameralarla her an gözlenebilen ve belirli kurallara bağlı yönetilmekte olan kaçışın neredeyse olanaksız olduğu 'yüksek güvenlikli' yerler olarak nitelendirilmektedir.

Modern ceza infaz kurumlarının yerleştiği bölgelerde, kentsel sorunlar da zaman içinde ortaya çıkmaya başlamıştır. Yerleşke ceza infaz kurumlarının çekim etkisi oluşturup nüfusu artırmamasından kent yaşamının etkilendiği, yerel halkın da bu durumdan dışsal ekonomi elde etmeye çalıştığı görülmektedir. Ceza infaz kurumlarının tarihsel gelişiminin kente yansması hakkında, örneklem olarak aldığımız İstanbul ilinin Silivri ilçesinde Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesi, faaliyete başladığı 2008 yılından itibaren benzer şekilde kente olumlu-olumsuz etkilerde bulunmuştur. İlk başlarda, hizmetleri artırdığı ve ihtiyaç oluşturduğu için Silivri ekonomisine faydası olmuş, ekonomi canlanmış, ama sorunlar da bunu izlemiştir. Ortaya çıkan sorunlar sadece kentsel değil, çevresel sorunlar olarak da yansımaktadır. Ekonomiye getirileri olsa da, konut sorunu yaşandığı, tarım arazilerinin yok olduğu, insan-doğa dengesinin bozulduğu, kirlilik oluştuğu ve sosyal yaşamın içinden çıkılmaz bir hal aldığı görülmektedir. Kaybedilen hiçbir çevre değerinin geri getirilemeyeceği bilinmelidir. Kent yönetimi olarak eksiklikleri giderme görevi yerel yönetimlere aittir. Ceza infaz

kurumları yerleşkelerinin inşasından önce nüfusun hızla artacağı düşünülerek; insan yaşamına daha uygun arazi, ulaşım, barınma, sağlık, eğitim ve sosyal yaşantılara yönelik planlama yapılarak, kentsel ve çevresel baskıyı azaltıcı gerekli önlemler alınma yoluna gidilmelidir.

KAYNAKÇA

- ADALET BAKANLIĞI (2014), <http://www.cte.adalet.gov.tr/>(Erişim Tarihi: 04.03.2014).
- AKTAŞ, Nurdan (2012), “Cezaevlerinin İhtiyaç Kavramı Üzerinden Değerlendirilmesi ve Maltepe 2 Nolu L Tipi Ceza İnfaz Kurumu Örneği”, www.academia.edu/5318489/, s.1-12, (Erişim Tarihi: 12.07.2014).
- BARDAK, Cengiz (1996), *Cezaların İnfazı ve İnfaz Müesseseleri*, Adalet Yayınları, Ankara.
- BOOKCHIN, Murray (1999), *Kentsiz Kentleşme*, (Çev. Burak Özyalçın), Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- CENTEL, Nur; ZAFER, Hamide, ÇAKMUT, Özlem (2005), *Türk Ceza Hukukuna Giriş*, Beta Yayınevi, İstanbul.
- CEZA VE GÜVENLİK TEDBİRLERİNİN İNFAZI HAKKINDA KANUN (CGTİHK), 5275 sayılı ve 13.12.2004 tarihli ve 25683 sayılı Resmi Gazete
- CEZA MUHAKEMELERİ KANUNU (CMK), 5271 sayılı ve 4.12.2004 tarihli 26434 sayılı Resmi Gazete.
- DEMİRBAŞ, Timur (2001) *Cezaevlerinde Yeniden Sosyalleştirme (Tretman) Sorunları*, Goethe Institute/Başkent Üniversitesi, Ankara.
- DEMİRBAŞ, Timur (2003), *İnfaz Hukuku*, Seçkin Yayınları, Ankara.
- DÖNMEZER, Sulhi ve ERMAN, Sahir (1997), *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku*, C.I. C.II., Beta Yayını, İstanbul.
- DURU, Bülent ve ALKAN, Ayten (2002). *20. Yüzyıl Kenti*, İmge Kitabevi, Ankara.
- ENGİN, E. Murat (2012), “Suçu Önleyici Tedbirler Bağlamında Ceza İnfaz Kurumlarında Çalışma ve Eski Hükümlü İstihdamı”, *Çalışma İlişkileri Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2, s. 24-35.
- ERDEM, İlhan ve ALTUNKAYA, Hatice (2013) “İlhan Silivri Ceza İnfaz Kurumları Yerleşkesinde Bulunan Açık Öğretim Ortaokulu Öğrencisi Hükümlü ve Tutukluların Okuma Alışkanlıkları”, “*AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*” Yıl: 6, Sayı: 11, s. 453-489.
- EREN, Mustafa (2013), “Osmanlı’dan Günümüze Türkiye Hapishanelerinin Üç Dönemi”, *Toplum ve Kuram*, Sayı 8, s. 93-110.
- EREM, Faruk (1997), *Suç Bilimi Açısından Adalet Psikolojisi*, Adil Yayınevi, Ankara.
- ERKAN, Rüstem (2002), *Kentleşme ve Sosyal Değişme*, Bilimadamı Yayınları, Ankara.
- FOUCAULT, Michel (1992), *Hapishanenin Doğuşu*, (Çev. M. Ali Kılıçbay), İmge Yayını, Ankara.
- GIDDENS, Antony (2000), *Sosyoloji*, (Yayına Haz. Hüseyin Özel ve Cemal Güzel), Ayraç Yayınları, Ankara.
- GÖRKEM, Hilal (2009), *Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Kapsamında Cezaevi Hizmetlerinin Özelleştirilmesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Maliye Bakanlığı Yayını, Ankara
- HÜRRİYET GAZETESİ, Ekonomi Haberleri, www.hurriyet.com, 5.07. 2008.
- İSBİR, G. Eyüp (1991), *Şehirleşme ve Meseleleri*, Gazi Büro Yayınları, Ankara.
- İSTANBUL KÜLTÜR VE TURİZM İL MÜDÜRLÜĞÜ, <http://www.istanbulkulturturizm.gov.tr/TR,71487/silivri.html>, (Erişim Tarihi: 12.07.2014).
- KAMER, Vehbi K. (2001), *Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı*, Adalet Yayınları, Ankara.
- KAYA, Erol (2007), *Modern Kent Yönetimi*, Okutan Yayıncılık, İstanbul.
- KAYPAK, Şafak (2012), *Kentleşme ve Konut Politikası*, Basılmış Ders Notları, MKÜ, Antakya/Hatay.

- KELEŞ, Ruşen (1998), *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge Yayını, Ankara.
- KELEŞ, Ruşen (2004). *Kentleşme Politikası* (8. Baskı), İmge Yayını, Ankara.
- KURT, Mehmet (2007), *Cezaların İnfazı ve Ceza İnfaz Kurumlarının Sorunları*, Adalet Yayınları, Ankara.
- KÜÇÜK, Mustafa ve ATİLLA, Toygun (2008), “Silivri’nin Nüfusu 9 Bin Kişi Arttı, Cezaevi Minibüsü İşlek Hat Oldu” Hürriyet Gazetesi Haberi, 10.11.2008.
- ÖZBEK Özer V. (2013), *İnfaz Hukuku*, (Ed. Hakan Karakehya, O. Ercan Taşkın), Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir.
- ÖZEN, Muharrem (2003), “Türk Ceza Kanunu Tasarısının Tüzel Kişilerin Ceza Sorumluluğuna İlişkin Hükümlerine Bir Bakış”, *AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 52, Sayı 4, s. 63-73.
- ÖZENBAŞ, Nazmiye (2013), “Çevrenin Ceza Hukuku Yoluyla Korunması Kapsamında Çevrenin Kirlenmesi Suçları”, *International Conference On Eurasian Economies 2013*, s. 924-931.
- ÖZTEKTEN, Özkan (2009), “Türk Ceza İnfaz Kurumlarının Sorunları”, Ankara, <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/1278/> (Erişim Tarihi: 04.03.2014)
- SAĞLAM, M. Yılmaz (2003), “Ceza İnfaz Kurumları Mimarisi ve Türk İnfaz Sisteminde Mimari Özellikler”, *Adalet Dergisi*, Yıl 94, No. 14, s. 5-15.
- SAVCI, İlkey (2004), *Cezaevi ve İş Yurtlarında Çalışan Hükümlüler*, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara.
- SİLİVRİ BELEDİYESİ, <http://www.silivri-bld.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 04.06.2014)
- SİLİVRİ BELEDİYESİ, Mayıs 2014 Faaliyet İmar Planı, Planlama Birimi.
- SİLİVRİ KAYMAKAMLIĞI, <http://www.silivri.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 08.06.2014)
- ŞAHİN, Yusuf (2004), *Kentleşme Politikası*, Murathan Yayınevi, Trabzon.
- ŞEN, Ömer (2007), *Osmanlıda Mahkûm Olmak*, Kapı Yayınları, İstanbul.
- TÜRK DİL KURUMU (TDK), <http://www.tdk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 05.06.2014)
- TURAN, Burcu (2013), Taşkın Alanlarında Planlama Silivri Boğluca Deresi Örneği Bahçeşehir Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- TURGUT, Hulusi (1986), *12 Eylül Partileri*, ABC Ajansı Yayınları İstanbul.
- TÜRK CEZA KANUNU (TCK), 5237 sayılı ve 26.9.2004 tarihli ve 25611 sayılı Resmi Gazete.
- TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU (2012), Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) veri tabanı <http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=15974> (01.03.2012)
- YENİSEY, Feridun (2001), “20. Yüzyılda Cezaevlerinde İnsan Haklarının Gelişimi”, 21. Yüzyıla Girerken Cezaların İnfazı Sempozyumu, 21-22 Ocak 2000, Ankara, s.151-161.
- YILMAZ, Aytekin (2008), *Hapishane Dünyası*, Mahsus Mahal Yayınları, İstanbul.
- <http://www.coe.int>, 2013.
- <http://www.emlakkulisi.com>, 20.08.2009; 11.09. 2011; 5.3.2012; 28.9.2013.
- <http://www.turkcebilgi.com>, 2014.

20.YILINDA TÜRKİYE’DE ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRMESİ SÜRECİ: DEĞİŞİMLER, DÖNÜŞÜMLER, KIRILGANLIKLAR, İSYANLAR...

20TH YEAR OF THE ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT PROCESS IN TURKEY: CHANGES, TRANSFORMATIONS, VULNERABILITIES, REBELLIONS...

Sevim Budak

Doç.Dr, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

Seda Yurtcanlı

Arş.Gör., İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

İlknur Gül

Arş.Gör., İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

ÖZET

Antroposentrik bir yaklaşımla doğayı kalkınma uğruna acımasızca tahrip eden insanoğlu, kendi varlığını ve yaşamını doğrudan etkileyen çevresel felaketlerin oluşmasına neden olmuştur. Bu nedenle çevrenin korunmasına yönelik olarak yeni politika arayışlarına girmiştir. İstenen, kalkınmadan feragat edilmeden çevreyi koruyacak bir çevre politikası anlayışı oluşturmak ve bunu sağlamak için kalkınma ile çevrenin çatışmamasını sağlayacak bir yönetim aracı geliştirmektir. Bu anlamda, çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) kalkınmanın sürdürülebilirliğini sağlamak için liberal ekonomi düzeninin bir parçası olarak ilk kez 1969 yılında ABD’de uygulanmıştır. Kalkınma hedefiyle gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetlerin çevre üzerindeki olumsuz etkilerini önceden tespit etmek ve mümkünse olumsuzluklar ortaya çıkmadan önlenmesi üzerine kurulu bu politika, 2872 sayılı Çevre Kanunu’nda geçmesi ile 1983’ten beri ismen; ilk ÇED Yönetmeliği’nin yürürlüğe girmesiyle birlikte de 1993’ten beri fiili olarak Türk çevre yönetimi ve hukukunda yer almaktadır. Ancak 1993’ten günümüze kadar geçen 20 yıl zarfında ise, Türkiye’de çevresel değerlerin hızlı bir şekilde azalmasında ve bozulmasında ÇED Yönetmeliklerinde yapılan toplam on altı değişikliğin yanı sıra stratejik çevresel değerlendirmeye ilişkin eksikliklerin (kümülatif, sinerjik, geniş çaplı ve geri döndürülmez etkilerin değerlendirme kapsamına alınamaması gibi hususlar) önemli rol oynadıkları görülmektedir.

Bu çalışma kapsamında 1993’ten itibaren yürürlüğe giren bütün ÇED Yönetmelikleri ve değişiklikleri, yapıldıkları dönemin koşulları da göz önünde tutularak, tarafı olmaya çalıştığımız AB ve uluslararası Aarhus ve Espoo Sözleşmeleri düzenlemeleri ile karşılaştırmalı olarak değerlendirilecek ve ÇED’in Türkiye’deki kurgusunun bu çok yönlü perspektifle ne kadar uyumlu olduğu belirlenecektir. Böylece, Türkiye’de kamu yönetimlerinin çevre politikaları bakımından takındığı dönemseller tutumlar tespit edilecek, aynı zamanda çevre yönetimi anlayışındaki değişim ve dönüşümün meşruluğu da tartışmaya açılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Çevresel Etki Değerlendirmesi, Çevre Yönetimi ve Hukuku, Avrupa Birliği, Espoo Sözleşmesi, Aarhus Sözleşmesi

ABSTRACT

According to anthropocentric approach people, who destroys nature mercilessly, has led to emergence of some environmental disasters which affect their existence and life. Therefore, the search for new policy was embarked on in order to protect environment. Desideratum is to form environmental policy which both protect environment and develop without sacrificing. Hence, for the first time, environmental impact assessment (EIA) had been applied for ensuring sustainability of development as part of liberal economic order in the USA in 1969. This policy is based on predetermining planned activities that have negative effects on environment and if possible, negativities should be prevented before showing up. This policy was stated at Environmental Law numbered 2872 in 1983 in Turkish Environmental Legislation. However, the first EIA Directive entered into force in 1993 and it was changed sixteen times from 1993 until present time. These

changes and deficiencies related to strategic environmental assessment have important roles in deterioration and decrease of Turkey's environmental values.

The aim of this paper is to examine all EIA Directives which entered into force since 1993. For this, on one hand, all directives will be studied by taking into consideration the conditions of the related period in Turkey and, on the other hand, will be analyzed comparatively with EU and international environmental law legislations like Espoo and Aarhus Conventions. Thus, it is determined the view of Turkish public administration on environmental policies and will also be discussed about legitimacy of change and transformation in environmental management approach.

Keywords: Environmental Impact Assessment, Environmental Management and Law, European Union, Espoo Convention, Aarhus Convention

1. GİRİŞ

Çevrenin kalkınma uğruna kirletilmesi ve tahrip edilmesinin sadece çevreye değil aynı zamanda doğrudan insan sağlığına ve dolaylı olarak kalkınmaya ve ekonomik gelişmeye etkilerinin de olumsuz olduğunun anlaşıldığından beri insanoğlu; kalkınmadan feragat etmeden çevreyi koruyarak yatırımlara devam edebilmenin yollarını aramıştır. Çevre sorunlarının ortaya çıktığı veya çıkabilmesi muhtemel zamanda geri döndürülemez sorunlara neden olacağının ve bu sorunun ortadan kaldırılmasının maliyetinin fazla olma olasılığı gibi durumların da bilinmesi “önlemek, tedavi etmekten iyidir” sloganının bu bağlamda pratikte kullanımını yaygınlaştırmıştır. Çevre sorunlarının çözümüne yönelik daha akılcı bir yaklaşım olan önleme ilkesinin en önemli uygulama aracı ise Çevresel Etki Değerlendirmesi (kısaca ÇED)’tir.

ÇED, ulusal düzeyde ilk kez 1969 yılında ABD’de Ulusal Çevre Politikası Kanunu (National Environmental Policy Act) kapsamında uygulanmış ve federal projeler için bir zorunluluk haline getirilmiştir. Ulusal düzeyde ortaya atılmakla birlikte, çevre sorunlarının evrenselliği ve sınır tanımazlığı ÇED’in uluslararası düzeyde de sahiplenilmesinin en büyük nedeni olmuştur. Şöyle ki, Avrupa Birliği’nde Roma Antlaşması’nın 100. ve 235. maddelerine dayanılarak hazırlanan 1985 tarih ve 85/337/EEC sayılı ÇED Direktifi, yatırıma onay verilmeden önce ulusal otoriteler tarafından çevre üzerinde etkileri olabilecek belli projelere uygulanan bir değerlendirme olarak uygulamaya girmiştir. 1992 yılında Rio’da toplanan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı’nda kabul edilen Rio Deklarasyonu’nun 17. İlkesine göre de ÇED, yetkili ulusal bir otoritenin kararına konu olacak ve çevre üzerinde önemli olumsuz etkilere sahip olması olası faaliyetlerde kullanılacak ulusal bir araçtır.

Ülkemizde ise ÇED 1983 yılında yürürlüğe giren 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 10. maddesiyle yasal statüye oturmuştur. Bu açıdan bakıldığında ülkemizde ÇED’e verilen önemin AB ÇED Direktifinden ve Rio Deklarasyonu’ndan önce olduğu görülmektedir. Ancak Kanunun yürürlük maddesinde belirtilen ve 6 ay içinde yayımlanması gereken ÇED Yönetmeliği, aradan 10 yıl geçtikten sonra 7 Şubat 1993 tarihinde 21489 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 1993’ten günümüze kadar geçen 20 yıl zarfında ise hem faaliyet sahiplerinden gelen şikâyetler, hem tarafı olmaya çalıştığımız AB’den gelen öneriler hem de yargı tarafından verilen kararları uygulamak ve/veya uygulamamak bakımından 1997, 2002, 2003, 2008 ve 2013 yıllarında ÇED Yönetmelikleri tamamıyla değişerek bugünkü halini almıştır. Şu an yürürlükte bulunan 2013 ÇED Yönetmeliği’nin de AB’ye uyum sürecine paralel olarak her yıl gelen ilerleme raporları doğrultusunda veya hala taraf olunmayan Aarhus ve Espoo Sözleşmeleri’ ne taraf olunduğunda kısmen veya tamamen değişikliğe uğraması da ihtimal dâhilindedir

ÇED, planlanan bir faaliyetin çevre üzerinde yapacağı etkilerin incelenmesi için kullanılan bir yöntemler silsilesidir ve çevrenin olası faaliyetten olumsuz etkilenmemesi ya da zararın en aza indirilmesi üzerine kuruludur. Buna rağmen uygulamada ülkemiz de dâhil birçok ülkede formaliteye dönüşmüş veya dönüştürülme çabası içindedir. Çünkü ÇED kararı gerektiren faaliyetler genellikle büyük çapta ve büyük sermaye gerektiren faaliyetlerdir ve sermaye çevrelerince ÇED, kalkınmanın önüne konulan bürokratik bir engel olarak görülmektedir. Siyasi idare ise sermayeden yana tavır

sergileyerek ÇED'in gücünü zayıflatmaktadır. Hatta tarihin tozlu sayfalarına baktığımızda “Siz optimum olun, ben önünüzdeki engelleri kaldırım”³⁶ diyen Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanının, Maden Kanunu'nda yapılan değişiklik sonucu taş ocaklarının ÇED sürecinden muaf tutulmasının sinyali bir yıl evvelen verdiğini görürüz.

Esasen ÇED, kalkınmadan yana bir tavrın devamı için değil, kalkınmanın sürdürülebilirliğini sağlamak için ortaya atılmış bir araçtır. (Saygılı, 2007: 91 vd.) Kalkınma kaygısı devam ettiği sürece, ÇED'in çevre sorunlarının çözümünde etkili bir yöntem olması düşünülemez. Çalışmada ÇED süreci Türkiye ekseninde değerlendirilmiştir. Bu yapılırken, 1993'ten itibaren yürürlüğe giren ÇED Yönetmelikleri ve değişiklikleri kapsamında ÇED'in ülkemizdeki kurgusu AB Direktifleri ile uyumlaşma/uyumlaşmama hususu dikkate alınarak incelenmiştir.

2. Kavramlarda Yaşanan Değişim:

Yirmi yıllık geçmişi olan ve altı esaslı değişimin yaşandığı ÇED Yönetmeliği kavramsal olarak önemli değişiklikler içermektedir. Esasa ilişkin değişiklikleri ve yönetmelikler arasındaki önemli farkları açıklamaya geçmeden önce değişikliğe uğrayan temel kavramları açıklamakta yarar vardır. Bu kavramlar dört farklı şekilde karşımıza çıkmaktadır.

2.a. Çevresel Etki Değerlendirmesi Kavramı

Bu kavram altında tanımlanan çevre ve etki kavramları yirmi yıllık süreçte kapsamlı ve detaylı tanımlamalardan başlayarak, idarenin takdir yetkisini daha da genişletecek şekilde dar tanımlamalara doğru değişiklik göstermiştir. İlk ÇED Yönetmeliğinden günümüze ÇED'in tanımı temelde şu şekilde yapılmaktadır: *Gerçekleştirilmesi planlanan faaliyet ya da projelerin çevreye olabilecek olumlu ya da olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ve teknoloji alternatiflerinin tespit edilerek değerlendirilmesinde ve faaliyetlerin uygulamada izlenmesi ve denetlenmesinde sürdürülecek çalışmalar*. Tanım bu şekilde yapılmakla beraber süreç içinde bu tanımın içini dolduran iki önemli kavramda -çevre ve etki- değişimler yaşanmıştır.

Bunlardan en önemlisi kuşkusuz “çevre” tanımında yaşanan daraltmadır. Çevre en geniş ve bütüncül şekilde sadece 1993 yılındaki ÇED Yönetmeliğinde tanımlanmıştır. Bu tanıma göre çevre *“canlıların yaşamı boyunca ilişkilerini sürdürdüğü ortam olup; bu ortamdaki hava, su, toprak gibi tabii çevrenin fiziksel unsurlarını, üreticiler (bitkiler), tüketiciler (hayvanlar), ayrıştırıcılar (bakteri ve mantarlar) gibi biyolojik unsurlarını, insanların tabii, beşeri, parasal ve maddesel kaynakları kullanım ve işletmelerinden doğan ekonomik çevre unsurlarını, insan topluluklarının demografik yapısı, barınma, sağlık, eğitim ve kültürel ihtiyaçlarını temin biçimleri ile tarihi ve kültürel değerlerin oluşturduğu sosyal çevre unsurları kapsar.”* Diğer Yönetmeliklerde ise çevresel unsurları tek tek sıralamak yerine kısaca *“canlıların hayatları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde bulundukları biyolojik, fiziksel, sosyal, ekonomik ve kültürel ortam”* tanımıyla yetinilmiştir.

“Etki” kavramı açısından da benzer bir durum söz konusudur. 1993 Yönetmeliğinde en geniş şekilde *“Planlanan bir faaliyetin; hazırlanması, inşaat ve işletme sürecinde ya da işletmenin faaliyetinin sona ermesi halinde, fiziksel, biyolojik, sosyal ve ekonomik çevre unsurlarında doğrudan ya da dolaylı olarak, kısa veya uzun dönemde, geçici ya da kalıcı olarak, olumlu veya olumsuz yönde ortaya çıkması muhtemel değişiklikler”* olarak tanımlanmışken devam eden Yönetmeliklerde “çevresel unsurlar” çeşitlendirilmeden sadece kelime olarak geçmiştir. Temel terimleri detaylandırmadan kısa şekilde açıklama tercihi, uygulamada idareye ve yatırımcıya bu kavramların içini doldurmakta geniş takdir alanı yaratmaktadır.

³⁶Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Hilmi Güler, 2003'te 3. Madencilik Platformunda madencilere bu şekilde seslenmiştir.

2.b. Süreç Kavramı

Bu kavram ilk defa iç hukuku AB ÇED Direktifiyle uyumlaştırma temel amacı güden 6 Haziran 2002 tarihli Yönetmelikte tanımlanmıştır. Buna göre ÇED süreci, *gerçekleştirilmesi planlanan projenin çevresel etki değerlendirmesinin yapılması için (...) maddelerde belirtilen başvuru ile başlayan ve işletme sonrası çalışmaların uygun hale geldiğinin belirlenmesi ile sona eren süreç* olarak tanımlanmıştır. Bu tanım, ÇED sürecini yapay bir sürece indirgemeyen, faaliyetin hazırlık aşamasından faaliyetin sonlandırılmasından sonraki dönemi de kapsayan geniş bir aralığı ifade etmektedir. Bu geniş yaklaşımlı tanımlama Yönetmeliğin devamında yer alan faaliyetin izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin yükümlülüklerde de etkisini göstermektedir. Süreklilik, ÇED'in ortaya çıkış nedeni açısından zorunludur, çünkü gerçekleştirilen faaliyetlerin çevre ve insan sağlığı üzerindeki etkileri devamlılık gösterir. Ayrıca faaliyet sahibinin verdiği taahhütleri yerine getirmeme ihtimali de her zaman vardır.

3 Ekim 2013 tarihli son Yönetmelik ise süreci, “gerçekleştirilmesi planlanan projenin çevresel etki değerlendirmesinin yapılması için başvuru ile başlayan ve Bakanlık tarafından kararın verilmesi ile sona eren ” şeklinde tanımlamıştır. Bu tanım, süreci, ÇED olumlu belgesi almayla tamamlanan, idarenin bundan sonraki rolü ve yetkisini sürecin dışına çıkartan, ÇED’i yapay ve zorunlu bir bürokratik işleme indirgeyen ve kendinden önceki yönetmeliklerin getirdiği kazanımları geriye götüren yeni bir yaklaşımla hazırlanmış görünmektedir.

2.c. Faaliyet Sahibi-Proje Sahibi-Yetkili Kurum Kuruluş Kavramları

7 Şubat 1993 tarihinde yürürlüğe giren ilk ÇED Yönetmeliğine göre, Yönetmelikte geçen faaliyetleri gerçekleştirmeyi planlayan ve bu faaliyetlerle ilgili “*ÇED Raporunu hazırlamakla veya hazırlatmakla yükümlü olan kurum, kuruluş ve kişiler*” faaliyet sahibi olarak tanımlanmıştır. 23 Haziran 1997 tarihli Yönetmelik bu tanımları biraz geliştirmiş ve “*ÇED veya ÇED Ön Araştırma Raporunu hazırlamakla yükümlü olan gerçek ve tüzel kişiler*” şeklinde düzenlemiştir. İkinci ÇED Yönetmeliği gerek ÇED ve gerekse de Ön ÇED sürecinin önemli aktörlerinden olan faaliyet sahibini, her iki süreci de kapsayacak şekilde tanımlamıştır. “Kurum, kuruluş ve kişiler” yerine “gerçek ve tüzel kişiler” kavramlarının tercih edilmesi yönetmeliklerin “amaç” başlıklı ilk maddeleriyle de paralellik içermektedir.³⁷ ÇED Yönetmeliklerinin yasal dayanağı olan Çevre Kanunu’nun 10. maddesi faaliyet sahibini çevresel sorunlara yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler olarak tanımlamışken, “işletme” kavramının gerçek kişileri de kapsayacak şekilde geniş anlamda kullanıldığı bu nedenle 1997 yılındaki düzenlemenin yasaya aykırı bir durum oluşturmadığı belirtilmiştir. (Saygılı, 2007: 258-259)

6 Haziran 2002 tarihli ÇED Yönetmeliğiyle birlikte terminoloji değişmiş ve faaliyet sahibi artık “*Yönetmeliğe tabi bir projenin her aşamada yürütülmesini üstlenen gerçek ya da tüzel kişi*” anlamındaki proje sahibi olarak tanımlanmıştır. 2002’den itibaren ÇED sürecinde yeni bir terminoloji gelişmiş, planlanan faaliyet, yatırım kararı kavramları yerini projeye bırakmıştır. “Proje”³⁸ kavramının kullanılması, Türkiye’deki ÇED düzenlemelerinin AB ÇED Direktifleriyle uyumlaştırılmasının bir sonucudur. (Turgut, 2003: 163 vd.) Nitekim AB ÇED düzenlemesi proje düzeyindeki faaliyetleri kapsayacak şekilde öngörülmüştür. AB’nin proje ile sınırlı bir ÇED uygulaması öngörmesinin sebebi, daha üst ölçekli olan politika, plan ve programların gerçekleştirilmesinde kümülatif, sinerjik, geri dönülmez ve geniş çaplı etkilerin değerlendirmesini sağlayan bütüncül bir yönetim aracı olan “Stratejik Çevresel Etki Değerlendirmesi Direktifi” yayımlanmış olmasıdır. Bu nedenle normal ÇED

³⁷ 7 Şubat 1993 tarihli Yönetmeliğin ilk maddesi gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetler sonucu kamu veya özel sektöre ait kurum, kuruluş ve işletmelerin yatırım kararlarından bahsederken 23 Haziran 1997 tarihli Yönetmeliğin aynı maddesi gerçek ve tüzel kişilerin gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetlerden bahsetmektedir.

³⁸ 2002 Yönetmeliğine göre proje, “gerçekleştirilmesi planlanan yatırıma ait inşaat çalışmaları, diğer tesisat ya da planların uygulanması veya yer altı kaynaklarının değerlendirilmesi işlemidir.” 2008 yılındaki değişiklikten itibaren proje tanımı “gerçekleştirilmesi planlanan yatırım” ile sınırlı tutulmuştur.

sürecinde değerlendirmeye alınan yatırım kararı değildir. O karar zaten denetimden geçerek projeye dönüşmüştür. Oysa Türkiye düzenlemesinde stratejik ÇED süreci AB'ye verilen sözler içerisinde orta vadede gerçekleştirmeyi düşündüğümüz düzenlemelerden olduğundan henüz yürürlüğe girmemiştir. Bu nedenle ya stratejik ÇED yürürlüğe girmeliydi ya da "Proje" kavramı yerine eski metne sağdik kalınmalıydı. Bu değişiklik AB süreci ile uyumlu olmaktan uzaktır.

Öte yandan Ekim 2013'te çıkartılan son ÇED Yönetmeliği proje sahibi dışında yeni bir aktör olarak "Bakanlıkça yetkilendirilmiş kurum ve kuruluşları" tanımlamıştır. Bunlar "*ÇED Başvuru Dosyası, ÇED Raporu, Proje Tanıtım Dosyası hazırlamak ve sunmak, ÇED Olumlu Kararı alan projelerin inşaat dönemine ilişkin izleme ve kontrolü raporlama çalışmalarını yapabilmek için gerekli şartları taşıyan kurum/kuruluşlardır.*" ÇED sürecini doğrudan yürütmekle görevlendirilen yetkili kurum ve kuruluşların tanımı, aynı Yönetmelikle bürokratik bir işleme indirgenen ÇED süreci kurgusuyla uyumludur. Aynı zamanda ÇED sürecinin gerçek sorumlusunu da gizlemektedir.

2.d. Hassas Yörelere-Duyarlı Yörelere Kavramları

İlk ÇED Yönetmeliği hassas yörelere kavramını "*çevresel etkilere karşı fiziksel, biyolojik, ekonomik ve sosyal unsurları itibarıyla hassas veya mevcut kirlilik yükü çevre ve halk sağlığını bozucu düzeylere ulaşmış yörelere ile ülkemiz mevzuatı ve taraf olduğunuz uluslararası sözleşmeler uyarınca koruması gerekli görülen alanlar*" şeklinde tanımlamış ve bu alanlarda yapılacak tüm faaliyetler için istisnasız zorunlu ÇED uygulaması öngörmüştür. Yine aynı yönetmelikte bu alanlar EK'lerde tek tek sayılarak herhangi bir ihtilafa düşülmemesi temin edilmiştir. Ancak başta madencilik ve enerji sektörleri olmak üzere pek çok yatırımın önünde hukuki bir engel olarak görülen hassas yörelere kavramı ve EK'leri 1997 yılındaki düzenlemede toptan çıkartılmıştır. Buradan şu sonuca varabiliriz:

1997 yılı Türkiye'nin küreselleşmeyi kabul ettiği ve küresel ekonominin gereklerine toptan teslim olduğu yıllardır. İster yerli ister yabancı Yatırımcılar için çevrenin korunması ve özelde de hassa yörelere korunması engel teşkil etmemelidir. Süreç bu şekilde devam etmiş olsaydı bugün pek çok çevre değerimizi kaybedebilirdik. Burada imdadımıza Avrupa Birliği uyum süreci yetişmiştir. AB çevre mevzuatıyla uyum amacıyla çıkartılan 2002 Yönetmeliğiyle beraber kültürel hassasiyetleri de kapsayan "duyarlı yörelere" kavramı yeniden düzenleme alanı bulmuştur. 2002 yılındaki düzenleme sadece kavram değişikliği de değildir. Nitekim duyarlı yörelere taşıdığı önem ve riskler sadece ÇED Raporu hazırlanırken göz önünde bulundurulması gereken kriterler olarak da öngörülmüştür. 2002 yılında AB sürecine uyum amacıyla yeniden hazırlanan ÇED Yönetmeliği o yıllar için oldukça ileri düzenlemeler getirdiğinden onu izleyen yıllarda yapılan değişiklikler Avrupa Birliği adaylığı ile elde edilen tüm kazanımları yavaş yavaş geri almakta vakit kaybetmemiştir.

ÇED Yönetmeliklerinin Karşılaştırılması

Çevresel etki değerlendirmesi, çevre politikası ve hukukunun en temel ilkelerinden önleme ve katılım ilkelerinin uygulamaya aktarıldığı en önemli araçlardandır. 20 yıllık süreçte yaşanan değişikliklerin bir kısmı bu ilkeleri kuvvetlendirecek nitelikte olmakla birlikte büyük bir kısmı tam tersi yaklaşıma sahiptir. Nitekim yaşadığımız dönemde siyasi kararların ekonomik boyutu daha ön plana çıkarken ÇED uygulamalarındaki kırılganlıklar ve toplumdaki hassasiyetler ve isyanlar da artış göstermiştir. Bu yaklaşımları karşılaştırmalı olarak incelerken ÇED Yönetmeliklerini üç ana dönemde ele almakta fayda vardır: Ön-ÇED süreci(a), ÇED Raporu süreci(b)ÇED sonrası faaliyet süreci(c).

3.a. Ön-ÇED Sürecinin Karşılaştırmalı Analizi

Ön-ÇED sürecinin nasıl kurgulandığına ilişkin bir karşılaştırma yapmak gerekirse, ilk Yönetmelik sürecin yetki genişliği ilkesine³⁹ göre yürütülmesini öngörmektedir. Süreç Bakanlığın

³⁹ Kamu hizmetlerinin hızlanmasını ve etkinliğini sağlamak için öngörülen anayasal bir ilkedir.

Taşra Teşkilatı tarafından yönetilmekte olup Valiliğe bağlı Mahalli Çevre Kurulları çevresel etkilerin önemli olup olmadığına dair karar vermekle yetkilendirilmişlerdir. Yerel yönetimler ise ancak Taşra Teşkilatı'nın gerekli görürse oluşturacağı ihtisas komisyonunda yer almak suretiyle sürece katkı sağlama imkânına sahip kılınmıştır. 1997'de yürürlüğe giren ikinci Yönetmelikte sürecin yönlendiricisi Valilik olarak belirlenmiş, yerel yönetimlerin dâhil olduğu Ön İnceleme-Değerlendirme Komisyonunun kurulması zorunlu tutulmuş ve halkın sürece katılımı öngörülmüştür. Haziran 2002 Yönetmeliği ise yetkilerin Valilik ve Bakanlık arasında paylaştırıldığı, yerel yönetimlerin ise süreçte hiç yer almadığı bir süreç öngörmüştür. Bu yönetmelikte süreç Valilik kontrolünde yürütülürken son kararı vermede Bakanlık yetkilendirilmiştir. 2003 tarihli dördüncü Yönetmelikten itibaren de Ön-ÇED sürecinde yetkilerin tek elde yani merkezde toplandığı görülmektedir. Bu o dönemde ÇED sürecinin demokratik, katılımcı, bilgilendirici ve “subsidiyarite” yani hizmette yerel olmak gerektiği şeklinde özetleyebileceğimiz AB süreci ile paralel olarak inşa edilmediğini göstermektedir. Aşağıda süreci şöyle şemalaştırabiliriz:

1993	1997	2002	2003	2008	2013
Başvuru: Faaliyet sahibi	Başvuru: Faaliyet sahibi	Başvuru: Proje sahibi	Başvuru: Proje sahibi	Başvuru: Proje sahibi	Başvuru: Yetkili kurum-kuruluş
Şekli İnceleme: Taşra Teşkilatı	Şekli İnceleme: Valilik	Şekli İnceleme: Valilik	Şekli İnceleme: Bakanlık	Şekli İnceleme: Bakanlık	Şekli İnceleme: Bakanlık
İçerik İncelemesi: Taşra Teşkilatı (gerekli görürse Komisyonla)	İçerik İncelemesi: Halkın katılımı sonrası Ön İnceleme-Değerlendirme Komisyonu	İçerik İncelemesi: Halkın katılımı sonrası Bakanlık	İçerik İncelemesi: Bakanlık	İçerik İncelemesi: Bakanlık	İçerik İncelemesi: Bakanlık
Karar: Mahalli Çevre Kurulu	Karar: Mahalli Çevre Kurulu	Karar: Bakanlık	Karar: Bakanlık	Karar: Bakanlık	Karar: Bakanlık

Tablo 1: Ön-ÇED sürecinde yer alan aktörler

Yönetim kurgusuna paralel olarak *halkın Ön-ÇED sürecindeki rolü* üzerine bir karşılaştırma yapmak gerekirse, ilk Yönetmelikte ihtiyari, ikinci Yönetmelikte ise oluşturulması zorunlu tutulan ve nihai kararı verirken görüşleri göz önünde bulundurulacak olan Ön İnceleme-Değerlendirme Komisyonunda gerçek kişilerin de bulunabildiği belirtilmektedir. Dar kapsamlı kalmakla birlikte halkın bir kısmının sürecin karar aşamalarında bulunabilmesinin önünü açan bu düzenleme yerindedir. Komisyonunda yer almanın dışında, daha geniş kapsamlı olarak, halkın süreçte doğrudan rol aldığı çeşitli düzenlemeler de mevcuttur. Örneğin, Haziran 1997 tarihli ikinci Yönetmelik, Ön İnceleme-Değerlendirme Komisyonunun ilk toplantısından sonra halkın katılımı toplantısını öngörmüş ve nihai kararda görüşlerin dikkate alınması düzenlenmiştir. Haziran 2002 Yönetmeliği ise halkın sürece katılımı konusunda proje sahibine halkı bilgilendirme, görüşlerini alma ve bu görüşleri Valiliğe bildirme yükümlülüğü yüklemiştir. Bu iki Yönetmelik dışında halkın Ön-ÇED sürecine görüşlerini aktarabildiği bir katılım mekanizması düzenlenmemiştir.

1993	1997	2002	2003	2008	2013
	1. Ön İnceleme-Değerlendirme Komisyonunun ilk toplantısından sonra	1. Faaliyet sahibi başvurudan sonra 20 işgünü içinde halkı bilgilendirir,			

YOK	ilgili halkın katılımı toplantısı	görüşlerini alır ve valiliğe iletir	Bakanlığın vereceği ÇED Gerekli / Gerekli Değildir kararı valilikçe halka duyurulur	Bakanlığın vereceği ÇED Gerekli / Gerekli Değildir kararı valilikçe halka duyurulur	Bakanlığın vereceği ÇED Gerekli / Gerekli Değildir kararı valilikçe halka duyurulur
	(yerel gazetede 3 gün önce ilan) Görüşler Komisyonunda dikkate alınır. 2. Komisyon incelemelerini devam ettirdiği sürece ÇED Ön Araştırma Raporunu herkes inceleyebilir.	2. Bakanlığın vereceği ÇED Gerekli / Gerekli Değildir kararı valilikçe yöre halkına duyurulur			

Tablo 2: Halkın Ön-ÇED sürecindeki rolüne ilişkin

Ön-ÇED sürecinde kırılganlıklar bakımından irdelenmesi gereken en önemli husus, sürecin sonunda yetkili kurumun vermiş olduğu *ÇED Gerekli Değildir kararlarının*⁴⁰ sayısının çok fazla olmasıdır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığının verilerine göre 1993 yılından 2012 yılının sonuna kadar verilen ÇED Gerekli Değildir kararının sayısı 39.649 olup bunlardan 34.494'ü 2002'den beri AKP iktidarı döneminde verilmiştir. (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2012) Bu karar, Ön-ÇED sürecine tabi projelerin önemli çevresel etkilerinin olmadığını ve bu nedenle projelerle ilgili ÇED Raporu hazırlanmasına gerek olmadığını ifade etmektedir. Bakanlığın verilerine göre bu kararın en çok verildiği üç sektör sırasıyla madenler (%51), tarım-gıda (%13) ve sanayi (%12) olmuştur.

Madenler (daha doğrusu taş ocakları) özelinde konuya yaklaşmak gerekirse, ilk ÇED Yönetmeliği, günümüzde pek çok çevre mücadelesine sahne olan milli parklar, koruma alanları, sit alanları, ormanlar vb. hassas yörelerde yapılması planlanan tüm faaliyetler için ÇED sürecini zorunlu tutmuştu. Kalkınma faaliyetlerinin ve yatırımcının önünde önemli bir engel olarak görülen zorunlu ÇED uygulaması 1997'den itibaren kaldırılmıştır. (Yalçın Akkaş, 2012:42) Her ne kadar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 1993-1998 yılları arası verilen ÇED Gerekli Değildir kararı sayısının 2989 tane olduğunu duyursa da bu rakam beş yıllık süreyi toplu bir şekilde vermektedir. Bu sayının önemli bir kısmının 1997'den itibaren zorunlu ÇED uygulamasının kaldırılması sonrası verildiği tahmin edilmektedir. Şu halde Ön-ÇED sürecinin özellikle maden arama ve işletme faaliyeti bakımından kısmi bir muafiyet uygulamasına dönüştürüldüğünü söyleyebiliriz.

Ön-ÇED sürecine ilişkin değinilmesi gereken diğer bir nokta, bu *sürece tabi faaliyetlerden genişletme projelerine* ilişkin düzenlemelerdir. Kapsamı genişletilen ya da proses değişikliği öngörülen faaliyetler bakımından Temmuz 2008'e kadar istisnasız sadece Ön-ÇED süreci işletilmiştir⁴¹ Bu durum iki açıdan eleştiriye açıktır. İlk olarak yaşanan değişiklik ya da kapasite artışı faaliyet sürecinin bir parçası olarak görülüp bütüncül bir bakış açısıyla değil tekil olarak değerlendirilmektedir. Hâlbuki yaşanan değişim ya da genişleme sonrası faaliyet bir bütün olarak çevresel değerler ve insan sağlığı üzerinde daha kuvvetli etkiler doğurmaktadır. İkinci olarak, değişiklik ya da genişleme sonrası ilgili faaliyetin Yönetmelikte yer verildiği kategoriye bakılmaksızın doğrudan Ön-ÇED sürecine tabi olmasının yaratacağı eşitsizlikler ve yatırımcı lehine sağladığı kolaylıklara ilişkindir. Nitekim örneğin faaliyet sahibince gerçekleştirilmek istenen bir projenin ÇED sürecine tabi faaliyetler arasında olması halinde, faaliyet sahibi süreç içerisinde ayrı bir yatırım yapmaktansa, kapasite artırımı yolunu seçerek hem ÇED sürecinden muaf olabileme imkânına kavuşmakta hem de dilediği faaliyete kısa süre ve az masrafla başlayabilmektedir. Bu şekilde dolaylı

⁴⁰ 1993 ve 1997 yıllarında çıkartılan Yönetmeliklerde Ön-ÇED süreci sonunda Mahalli Çevre Kurulları "Çevresel Etkileri Önemlidir / Önemli Değildir" kararı vererek süreci sonlandırmışlardır. 2002 yılından itibaren sürecin sonunda nihai karar verme yetkisi Bakanlığa geçmiştir. Bakanlık "ÇED Gerekli / Gerekli Değildir" kararı vererek süreci tamamlar.

⁴¹ 7 Şubat 1993 Yönetmeliği Geçici madde 4 ile bu tür faaliyetler için 1 yıl süreyle geleceğe dönük Ön-ÇED süreci muafiyeti de öngörmüştür.

olarak ilgili projenin ÇED sürecinden muaf tutulabilme ihtimaline getirilen eleştiriler sonuç vermiş ve 2008 ‘deki düzenleme ile çevre lehine önemli bir gelişme yaşanmıştır.2008’den itibaren faaliyetlerdeki genişlemenin, kapasite artış sonrası toplam üzerinden bütüncül bir değerlendirmeye tabi tutulacağı ve bu artış sonrası faaliyetin gerçekleşmesi için Yönetmeliğe göre hangi kategoriye giriyorsa ona dair sürecin uygulanacağı belirtilmiştir.

İdarenin Ön-ÇED uygulamasıyla çevresel değerlerin korunmasına ne kadar önem verdiğini anlamak için süreç için öngörülen sürelerle bakmak yeterlidir.1993 yılındaki Yönetmelik süreleri hafta olarak düzenlemişti. Ancak süre hesaplamalarında hataların ve karışıklıkların yaşanması nedeniyle gün-işgünü şeklinde değiştirilmiştir.

Yönetmelikler arasında en detaylı süreler Haziran 2002’de yürürlüğe giren ve AB ÇED Direktifini içselleştirmeyi hedefleyen Yönetmelikte yer almıştır. Süreler bakımından çevre lehine olan düzenlemenin AB’ye uyum kapsamında öngörülmesi Birlik üyesi ülkelerdeki ve Türkiye’deki siyasi aktörlerin önceliklerini ortaya koyması açısından önemlidir. Hem Valiliğin, hem de Bakanlığın yetkilendirildiği, proje sahibine aktif rol verilen ve halkın bilgisi ve katılımını öngören 2002 düzenlemesinde 82 işgünü olarak kurgulanan Ön-ÇED süreci, aradan bir buçuk yıl gibi kısa bir zaman geçtikten sonra,16 Aralık 2003’te çıkartılan yeni Yönetmelikle 25 işgününe düşürülmüştür.⁴²Bu Yönetmelik çevre aleyhine yatırımcı lehine süreleri hem Ön-ÇED hem ÇED süreçleri için önemli oranda düşürerek AB’nin ve Türkiye’nin çevresel etki değerlendirmesi sürecine olan bakışındaki önemli farklılığı ortaya koyması açısından dikkat çekicidir. Nitekim 2003 Yönetmeliğiyle ÇED sürecini, tamamlanması gereken zorunlu bürokratik işlemler bütünü olarak gören yatırımcıların süre uzunluğuna dair eleştirilerin, Bakanlık tarafından kabul gördüğü anlaşılmaktadır.

1993	1997	2002	2003	2008	2013
Süreç: +3 Hafta	Süreç: 55 İşgünü	Süreç: 82 İşgünü	Süreç: 25 İşgünü	Süreç: 25 İşgünü	Süreç: 25 işgünü
Çevresel etkileri önemsizdir kararı da 1 hafta askıda ilan	Çevresel etkileri önemsizdir kararı Geçerlilik Süresi: 3 yıl	ÇED gereklidir/ gerekli değildir Karar Geçerlilik Süresi: 5 yıl	ÇED gereklidir/ gerekli değildir Kararı Geçerlilik Süresi: 5 yıl ÇED gereklidir Kararı Geçerlilik Süresi: 1 yıl	ÇED gereklidir/ gerekli değildir Kararı Geçerlilik Süresi: 5 yıl ÇED gereklidir Kararı Geçerlilik Süresi: 1 yıl	ÇED gereklidir Kararı Geçerlilik Süresi: 5 yıl ÇED gereklidir Kararı Geçerlilik Süresi: 1 yıl

Tablo 3: Ön-ÇED süresi ve verilen kararın geçerlilik süreleri

3.b. ÇED Raporu Sürecinin Karşılaştırmalı Analizi

Önleme ilkesi ve katılım hakkının bir aracı olmanın dışında ÇED aynı zamanda merkeziyetçi yönetim anlayışının hayat bulduğu önemli bir yönetim aracıdır. Tüm düzenlemelerde ÇED sürecinin temel *aktörü* Bakanlıktır. Proje sahibi ile Bakanlığın oluşturduğu Komisyonun dahi süreçte yer almasına karşılık, halkın katılımı ilkesinin göz ardı edilmesi karşısında artan tepkiler kararların

⁴² 6 Haziran 2002 Yönetmeliğine göre Valilik başvuruyu 10 işgünü içinde inceler, proje sahibi 20 işgünü içinde halkı bilgilendirir, Valilik bilgi-belgeyi 7 işgünü içinde Bakanlığa bildirir ve Bakanlık 45 işgünü içinde karar verir. 16 Aralık 2003 Yönetmeliğinde ise Valiliğin rolü ile proje sahibine yüklenen halkı bilgilendirme, görüşlerini alma ödevi kaldırılmış, Bakanlığın karar verme süresini 15 işgününe çekmiştir.

demokratikliğini güçlendireceğine merkezin süreçte daha da kuvvetlendirilmesine yaramıştır. Nitekim 3 Ekim 2013'te çıkartılan son ÇED Yönetmeliği ile Bakanlık, Bakanlığın yetkilendirdiği kurum-kuruluşlar, Bakanlığın belirlediği Komisyon sürecin ana aktörleri olarak belirlenmiş, halkın katılımı toplantısında ise Bakanlığın etkisi artırılmıştır.

1993	1997	2002	2003	2008	2013
Başvuru: Faaliyet sahibi	Başvuru: Faaliyet sahibi	Başvuru: Proje sahibi	Başvuru: Proje sahibi	Başvuru: Proje sahibi	Başvuru: Yetkili kurum-kuruluş
Şekli İnceleme: Bakanlık - ÇED Raporunun hazırlanması (genel format)	Şekli İnceleme: Bakanlık - ÇED Raporunun hazırlanması (genel format)	Şekli İnceleme: Bakanlık Kapsam Belirleme: <i>Halkın katılımı toplantısı</i> & Komisyon ÇED Raporunun hazırlanması (özel format)	Şekli İnceleme: Bakanlık Kapsam Belirleme: <i>Halkın katılımı toplantısı</i> & Komisyon ÇED Raporunun hazırlanması (özel format)	Şekli İnceleme: Bakanlık Kapsam Belirleme: <i>Halkın katılımı toplantısı</i> & Komisyon ÇED Raporunun hazırlanması (özel format)	Şekli İnceleme: Bakanlık Kapsam Belirleme: <i>Halkın katılımı toplantısı</i> & Komisyon ÇED Raporunun hazırlanması (özel format)
İçerik İncelemesi: <i>Halkın katılımı toplantısı</i> & Komisyon	İçerik İncelemesi: <i>Halkın katılımı toplantısı</i> & Komisyon	İçerik İncelemesi: Komisyon	İçerik İncelemesi: Komisyon	İçerik İncelemesi: Komisyon	İçerik İncelemesi: Komisyon
Karar: Bakanlık	Karar: Bakanlık	Karar: Bakanlık	Karar: Bakanlık	Karar: Bakanlık	Karar: Bakanlık

Tablo 4: ÇED sürecinde yer alan aktörler

Aktörler içinde *Komisyon*'un önemli bir yeri bulunmaktadır. 2002 yılından önce sadece hazırlanan ÇED Raporunu inceleme fonksiyonuna sahip olan Komisyon, ÇED sürecindeki değişimle iki ayrı fonksiyona sahip olmuştur: ÇED süreci başvurusu yapıp şeklen Bakanlık tarafından uygun bulunduktan sonra, proje sahibinin hazırlaması gereken ÇED Raporu özel formatını ve raporu hazırlayacak çalışma grubunu belirlemeye ilişkin “Kapsam Belirleme” görevi ve aynı Komisyonun ÇED raporu hazırlandıktan sonraki “İnceleme-Denetleme” görevi.

Komisyon faaliyetin türü, konusu, öngörüldüğü yere uygun olarak Bakanlık temsilcileri, yerel yönetim temsilcileri, faaliyet sahibi/temsilcisi, ÇED Raporunu hazırlayan kurum-kuruluş temsilcisi, merkezi kurum ve kuruluş temsilcilerinden oluşur. Bakanlığın gerekli görmesi halinde gerçek-tüzel kişiler, üniversite, enstitü, araştırma ve ihtisas kuruluşları, meslek odaları temsilcileri ve 2002'den beri de sendikalar, birlikler ve sivil toplum örgütleri temsilcileri Komisyona üye olabilmektedir. Faaliyete ilişkin teknik bilgiye sahip kişilerin katkısı ve karar verme aşamasında işbirliğinin sağlanabilmesi önemli olmakla birlikte merkezi yönetimi anlayışının gittikçe kuvvetlendiği ÇED yönetimi sürecinde

bu işbirliğinin ne kadar etkin şekilde uygulanabildiği de şüphelidir. Komisyonun sekretarya hizmetleri dahi Bakanlıkça yürütülmekte ve kurul kararları üzerinde bakanlığın gölgesi dolaşmaktadır.

1993 tarihli ilk Yönetmelik, diğer düzenlemelere nazaran Komisyon'un karar verme yetkisini çevre lehine çok sıkı ve detaylı kurallara bağlamıştı. 12 haftalık sürenin öngörüldüğü inceleme-değerlendirme aşamasında Komisyon ilgili faaliyetin çevreye olabilecek etkilerinin tereddüde yer vermeyecek biçimde, tam ve doğru şekilde açıklandığına; yer ve teknoloji alternatiflerine dair incelemelerinin tam ve doğru olduğuna dair kesin kanaate ulaşmadan inceleme-değerlendirme sürecini sona erdirememekteydi. Süreç içinde bu koşullarda yumuşamalar yaşanmış ve Komisyonun karar verme süresinde kısaltmalar yapılmıştır. Aşağıda bu durum da şemalaştırılmıştır.

1993	1997	2002	2003	2008	2013
İnceleme Değerlendirme: ÇED Raporu hazırlandıktan sonra 12 hafta içinde	İnceleme Değerlendirme: ÇED Raporu hazırlandıktan sonra 60 işgünü içinde	Özel format Kapsam Belirleme: 30 işgünü içinde	Özel format Kapsam Belirleme: 12 işgünü içinde	Özel format Kapsam Belirleme: 12 işgünü	Özel format Kapsam Belirleme: 12 işgünü
Mahallinde inceleme zorunluluğu yok	Mahallinde inceleme ve ardından halkın katılımı	Mahallinde inceleme ve halkın katılımı toplantısına katılma zorunluluğu	Gerekli görülürse mahallinde inceleme ve halkın katılımı toplantısına iştirak	Gerekli görülürse mahallinde inceleme ve halkın katılımı toplantısına iştirak	Komisyon Mahallinde inceleme yapabilir ve halkın katılımı toplantısına iştirak edebilir
Bilgilerin, tespitlerin ve önerilerin tam ve doğru olduğuna dair kesin kanaate ulaşılmalı	Bilgilerin, tespitlerin ve önerilerin yeterli olup olmadığını inceler	İnceleme Değerlendirme: 30 işgünü içinde	İnceleme Değerlendirme: 10 işgünü içinde	İnceleme Değerlendirme: 10 işgünü	İnceleme Değerlendirme: 10 işgünü
Yer ve teknoloji alternatifleri incelenir	Yer ve teknoloji alternatifleri incelenir	Bilgi ve değerlendirme yeterliliği, çevreye olası etkilerin kapsamlılığı, Katılım toplantısının usule uygunluğu denetlenir Alternatifleri değerlendirmez	Bilgi ve değerlendirme yeterliliği, çevreye olası etkilerin kapsamlılığı, Katılım toplantısının usule uygunluğu denetlenir Alternatifleri değerlendirmez	Bilgi ve değerlendirme yeterliliği, çevreye olası etkilerin kapsamlılığı, Katılım toplantısının usule uygunluğu denetlenir Alternatifleri değerlendirmez	Bilgi ve değerlendirme yeterliliği, çevreye olası etkilerin kapsamlılığı, Katılım toplantısının usule uygunluğu denetlenir Alternatifleri değerlendirmez

Tablo 5: ÇED sürecindeki önemli aktörlerden Komisyon'a ilişkin karşılaştırmalı inceleme

Halkın süreçteki rolü açısından Yönetmelikler karşılaştırıldığında bunu iki ana başlıkta incelemek mümkündür: halkın bilgilendirilmesi ve halkın katılımı.

Halkın bilgilendirilmesi bakımından konuyu ele aldığımızda 1982 Anayasasının ancak 2010 tarihinde yapılan değişiklikle bilgi edinme hakkını düzenleme konusu edebildiğini görüyoruz. Buna karşılık Çevre Kanunu 1983 yılında kabul edildiğinde herkesin çevresel bilgiye erişim hakkı olduğunu 30. maddesi ile hükme bağlıyordu. Bunun yanında halkın bilgi edinmesi hakkı 93 tarihli ÇED yönetmeliğinden günümüze gelinceye kadar mevcudiyetini korumuşken, Türkiye'nin içine girdiği yeni iktisadi düzenin sonucu olarak gelişen rekabet koşulları, artan ticari ve endüstriyel sırlar ya da devletin ekonomik faaliyetleri devlet sırrı kapsamında gören tutumu neticesinde, halkın bilgi edinme hakkı yatırımcıların girişim özgürlükleri karşısında değer kaybetmiştir. Diğer bir ifade ile devlet ve idarenin, halkın anayasal dayanağı da olan bilgi edinme hakkı ile girişimcinin özgürlüğü arasındaki tercihini ikinciden yana kullanma eğiliminde belirgin bir artışla karşılaşmıştır. Bu da ÇED yönetmeliğinin neden on altı kez değiştirildiğini açıklamaktadır.

Yine 2002 tarihli Yönetmelikle (AB'nin ÇED Direktifine uyum gösterme kaygısının da etkisiyle), halkın süreçteki rolünün ve katılımının artmasını sağlayan çok önemli düzenlemeler getirilmiştir. Örneğin önceki yönetmeliklerde halkın katılımı toplantısı ÇED raporunun hazırlanmasından sonra yapılıyordu ve ÇED sürecine halk sonradan iştirak ettiğinden süreci etkileyemiyordu. Yönetmelik değişikliğiyle halkın katılımı toplantısı öne çekilmiş oldu. Toplantı, Komisyonun ÇED Raporu özel formatını belirlemesinden önce, diğer bir ifade ile ÇED Raporu hazırlanmasından önce yapılacaktı. 2002'den beri öngörülen bir diğer olumlu düzenleme de hazırlanan ve Bakanlıkça şeklen uygun bulunan ÇED Raporlarının nihai karar verilene kadar halkın görüşüne sunulması idi ve bu görüş, öneri ve kaygıların ÇED Olumlu / Olumsuz kararı verilirken dikkate alınmasına ilişkindi. 2002 yönetmeliğinden itibaren Bakanlığın verdiği nihai kararın halkın bilgisine de sunulacağı düzenlenmektedir ki bu düzenleme basında sık sık karşılaştığımız halk isyanlarının da başlangıcı olacaktır. İdare 2002 değişikliğiyle böylesi bir süreci başlatmış olmaktan dolayı da pek memnun değildir kanaatindeyiz. Aşağıda yönetmelik değişiklikleriyle ÇED sürecinde halkın katılımı sürecinin değişimi şematize edilmeye çalışılmıştır.

1993 & 1997	2002	2003	2008	2013
<i>Başvuru:</i> -	<i>Başvuru:</i> -	<i>Başvuru:</i> -	<i>Başvuru:</i> Proje ve ÇED başvurusu halka duyurulur ve görüşleri alınır	<i>Başvuru:</i> Proje ve ÇED başvurusu halka duyuru ve görüşleri alınır
<i>Yönetim:</i> ÇED Raporu hazırlandıktan sonra halkın katılımı toplantısı Komisyonun incelemeleri sırasında herkes Bakanlığa görüş bildirebilir	<i>Yönetim:</i> Özel format belirlenirken halkın katılımı toplantısı Komisyonun incelemeleri sırasında herkes Bakanlığa görüş bildirebilir	<i>Yönetim:</i> Özel format belirlenirken halkın katılımı toplantısı Komisyonun incelemeleri sırasında herkes Bakanlığa görüş bildirebilir	<i>Yönetim:</i> Özel format belirlenirken halkın katılımı toplantısı Komisyonun incelemeleri sırasında herkes Bakanlığa görüş bildirebilir	<i>Yönetim:</i> Özel format belirlenirken halkın katılımı toplantısı Komisyonun incelemeleri sırasında herkes Bakanlığa görüş bildirebilir
<i>Karar:</i> -	<i>Karar:</i> Valilikçe duyurulur	<i>Karar:</i> Valilikçe gerekçeli karar duyurulur	<i>Karar:</i> Valilik kararın içeriğini, gerekçesini ve halkın görüşlerini duyurulur	<i>Karar:</i> Valilikçe duyurulur

Tablo 6: Halkın hangi aşamalarda nasıl sürece dâhil olduğuna ilişkin

1993	1997	2002	2003	2008	2013
ÇED Raporu hazırlandıktan sonra	ÇED Raporu hazırlandıktan sonra	ÇED Raporu hazırlanmadan önce	ÇED Raporu hazırlanmadan önce	ÇED Raporu hazırlanmadan önce	ÇED Raporu hazırlanmadan önce
Faaliyet sahibi düzenler	Faaliyet sahibi düzenler	Faaliyet sahibi düzenler	Faaliyet sahibi düzenler	Faaliyet sahibi düzenler	Bakanlığın yetkilendirdiği kurum-kuruluş düzenler, proje sahibi katılır

Yerel ve ulusal (yüksek tirajlı) gazetede 1 hafta içinde en az 2 defa + Askıda ilan	Yerel ve ulusal (yüksek tirajlı) gazetede En az 3 gün önce 1 defa + Askıda ilan	Sadece ulusal düzeyde gazetede En az 5 gün önce ilan	Hem yerel hem ulusal gazetede En az 3 gün önce ilan	Hem yerel hem ulusal gazetede En az 10 gün önce ilan	Hem yerel hem ulusal (yörede yaygın olan) gazetede En az 10 gün önce ilan + Valilik duyurusu
Görüşler Bakanlıkça dikkate alınır	Görüşler Bakanlıkça dikkate alınır	Görüş, öneri ve kaygılar Komisyonunda dikkate alınır	Görüş ve öneriler Komisyonunda dikkate alınır	Görüş, öneri ve sorular Komisyonunda dikkate alınır	Görüş ve öneriler Komisyonunda dikkate alınır
-	Komisyon önce alanı incelemeye sonra toplantıya katılmaya mecburdur	Komisyon önce alanı incelemeye sonra toplantıya katılmaya mecburdur	Komisyonun alanı gezmesi ve toplantıya iştiraki isteğe bağlı	Komisyonun alanı gezmesi ve toplantıya iştiraki isteğe bağlı	Komisyonun alanı gezmesi ve toplantıya iştiraki isteğe bağlı
Muafiyet yok	Muafiyet yok	Muafiyet yok	Ön-ÇED sürecinde çevresel etkileri önemlidir kararı alan projeler için uygulanmaz	Muafiyet yok	Muafiyet yok

Tablo 7: Halkın katılımı toplantısına ilişkin karşılaştırma

“Önlemek tedavi etmekten iyidir” sloganıyla açıklanan önleme ilkesinin tam anlamıyla uygulanabilmesi için yapılması düşünülen faaliyetin çevresel değerlere olumsuz etkide bulunmayacak şekilde kurgulanması gerekmektedir. Ancak bu ilkeyi araçsallaştıran çevresel etki değerlendirmesi uygulaması, kalkınmanın önünde engel oluşturmayacak ve doğal kaynakların devamlılığını zedelemeyecek şekilde kurgulanmıştır. Nitekim tüm yönetmeliklerde çevresel etki değerlendirmesinin, gerçekleştirilmesi planlanan projelerin *olumsuz etkilerin çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi*⁴³ için alınacak önlemleri de içerdiği belirtilmiştir. Yönetmeliklerde hangi durumda olumsuz etkilerin önlenmesi hangi hallerde ise daha az koruyucu nitelikte olan etkilerin azaltılması yönteminin tercih edileceği objektif kriterlerle belirlenmemiş ve süreçteki aktörlere geniş bir takdir marjı tanınmıştır.

İlk ÇED Yönetmeliğinde çevresel değerlerin korunmasını sağlayan önemli bir düzenleme olan *hassas (duyarlı) yöreler* 1997 yılındaki Yönetmelik haricinde tüm yönetmeliklerde yer almakla birlikte, etkisi zayıflatılmıştır. Şubat 1993 tarihli düzenleme hassas yörelerde yapılması planlanan tüm faaliyetler için zorunlu ÇED Raporu öngörmüş, hatta yönetmeliğin yürürlük tarihinden sonra koruma altına alınacak alanlar için de bu zorunluluğun devam edeceğini (potansiyel ÇED) düzenlenmiştir. 1997 Yönetmeliği bu konuda hiçbir düzenleme öngörmemişken, devam eden Yönetmelikler duyarlı yöreler kavramıyla korunan alanlar meselesini tekrar mevzuata almıştır. Ancak bu yapılırken 1993’ün aksine potansiyel ÇED uygulaması öngörülmemiş, zorunlu ÇED uygulaması kaldırılmış ve sadece bu yörelerde planlanan faaliyetler için gerçekleştirilecek ÇED sürecinde buraların hassasiyet durumlarının dikkate alınması kuralı getirilmiştir.

⁴³Sadece ilk ÇED Yönetmeliğinde tanımlanan olumsuz etkilerin çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi kavramı çevre üzerine olabilecek olumsuz etkilerinin önlenmesi için bu etkilerin Çevre Kanunu uyarınca çıkartılmış yönetmeliklerle belirlenen standartlara ve fiziksel, biyolojik, sosyal, ekonomik çevre unsurları hakkında ülkemizde yürürlükte olan diğer mevzuat ve taraf olduğumuz uluslararası sözleşmeler ile öngörülen şartlara uygunluğunun sağlanmasını ifade etmektedir.

1993	1997	2002	2003	2008	2013
Hassas Yörelere Zorunlu ÇED & Potansiyel ÇED	YOK	Duyarlı Yörelere Başvuru sürecinde yörelere hassasiyetini dikkate alma	Duyarlı Yörelere Başvuru sürecinde yörelere hassasiyetini dikkate alma	Duyarlı Yörelere Başvuru sürecinde yörelere hassasiyetini dikkate alma	Duyarlı Yörelere Başvuru sürecinde yörelere hassasiyetini dikkate alma

Tablo 8: Hassas-Duyarlı Yörelere ilişkin düzenlemelerin karşılaştırması

Duyarlı yörelere yaşanan bu geri gidişin yanında benzer bir durum öngörülen proje alanının yerinden incelenmesi ve alternatif yerlerin de hesaba katılması durumlarında yaşanmaktadır. Bir projenin öngörüldüğü alan için uygun olup olmadığının en doğru tespiti yerinde inceleme, yöre halkının bilgisine başvurma ile sağlanabilir. Nitekim 2003 yönetmeliğinden itibaren proje alanının yerinden incelenmesi ihtiyarı bir düzenlemeye dönüştürülürken Komisyonun kapsam belirleme aşamasında proje için alternatif yerleri değerlendirebilmesi kuralı da kaldırılmıştır. Bu şu anlama gelebilir: Yatırımcının projesi için seçtiği alanın dışında alternatif geliştirmek yatırımcının yatırımından vazgeçmesine neden olabilir ki bu istenmeyen bir durumdur, öyle ise kendisine seçtiği yerde yatırımını gerçekleştirmesine imkân verecek tüm olanaklar zorlanmalıdır. Gerekçe her şeye rağmen kalkınma ve gelişmedir. ÇED yönetmeliği bu nedenle değiştirilecek ve alternatif alan gösterme yetkisi kaldırılarak, projenin mutlaka o yerde yapılması aksi halde gerçekleşmesinin mümkün olmayacağı gibi bir psikoloji oluşturulacaktır.

Önleme ilkesinin etkin uygulanmasını sağlayan bir diğer kriter faaliyetin yerine ve türüne göre belirlenecek özel format uygulamasının yaygınlaşmasıdır. Bu alanda yönetmeliklerde çevre lehine bir gelişim sergilenmiştir. 1993 ve 1997 yıllı yönetmeliklerde bu uygulama Bakanlığın takdirine bırakılmıştı. 2002 değişikliğinden itibaren “projenin önemli çevresel etkileri” göz önüne alınarak özel formata göre ÇED raporu hazırlanması öngörülmüştür. Yani özel format uygulaması zorunlu hale gelmiştir. Ancak 2002’den günümüze kadar değişiklik getiren yönetmelikler “önemli çevresel etki” kavramını tanımlamamış, “önemli” kriterinin objektif olarak belirlenmesini sağlayacak yol gösterici düzenlemelere yer vermemiştir.⁴⁴ İlk Yönetmelikten beri ÇED raporunun kapsamını belirleyen genel format ise 2002’den itibaren ÇED süreci başvurusunda Proje tanıtım Dosyası Formatı haline dönüştürülmüş ve içeriği süreç içinde çevre lehine genişletilmiştir. Örneğin-2002’de çevresel unsurların ayrı ayrı ve birbirleriyle olan etkileşimlerinin açıklanması istenmişken 2013 yılında projenin kümülatif etkileri ile sera gazı ve iklim değişikliğine etkilerinin belirtilmesi şartı da eklenmiştir.

İnceleme ve değerlendirme süresinin kısa ya da uzun tutulması ÇED uygulamasının etkinliğiyle doğrudan ilgilidir. Süreç ne kadar uzun tutulursa çevresel etkilerin bütüncül ve detaylı bir inceleme-değerlendirmeye tabi tutulması, öngörülen önlemlerin yeterliliğinin tam anlamıyla araştırılması mümkün olabilmektedir. Yürürlüğe girdiği andan itibaren gerek faaliyeti gerçekleştirmek isteyen yatırımcılar tarafından gerekse hızlı kalkınmadan yana olan devlet için aşılması gereken bürokratik bir süreç ve hatta “ayak bağı” olarak algılanan (buna karşılık AB ile uyumu yakalamak için de bir gereklilik olan) çevresel etki değerlendirmesi hazırlık süreleri ile sürekli oynanmıştır ve çevresel değerlerin korunması aleyhine olacak şekilde kısaltılmıştır. En kapsamlı süre azaltması 16 Aralık 2003 tarihli Yönetmelikle yapılmıştır. ÇED başvurusu sonrası kurulan Komisyonun ÇED raporunun kapsamını belirleme, ilk bilgilendirme toplantılarının yapılması, halkın katılımı toplantısının yapılması ve özel format verme işlemlerinin hepsi için sadece 12 işgünü öngörülmüş; hazırlanan ÇED raporunun içeriğini inceleyip değerlendirme süreci de 30 işgününden 10 işgününe indirilmiştir. Etkin, önleyici,

⁴⁴“Önemli etki” kavramı ilk ve sadece 7 Şubat 1993 tarihli ilk ÇED Yönetmeliğinde şu şekilde tanımlanmıştır: *Planlanan bir faaliyetin çevreye olabilecek olumsuz etkisinin, o faaliyetin özellikleri ya da yer aldığı çevrenin etkilere karşı hassasiyeti nedeniyle ilgili mevzuata ve/veya bilimsel esaslara göre kabul edilebilir olarak belirlenen sınır değerlerin dışında olması.*

bütüncül ve etkili bir ÇED inceleme ve değerlendirme sürecine engel olan bu değişiklik sonrası ÇED süreci toplam 147 işgününden 38 işgününe kadar düşürülmüştür.

Çevre aleyhine sürelerin kısaltılması söz konusu iken diğer tarafta günün çevresel koşulları ve ihtiyaçları doğrultusunda verilen “ÇED Olumlu Kararı” geçerlilik süresi ise yatırımcının lehine olacak şekilde sürekli artış göstermiştir. Sürekli değişim gösteren ve gelişen teknolojiyle birlikte risklerin de değiştiği bir dünyada ÇED olumlu kararının sıklıkla gözden geçirilmesi gerekirken aksine geçerlilik süresi başlangıçta 2 yıl iken 7 yıla kadar uzamıştır. 2013 Yönetmeliği ile de ÇED Olumlu Kararı sonrası yatırımın mücbir bir sebep bulunmaksızın ancak 7 yıl içinde gerçekleşmemesi halinde geçerliliğini yitireceği belirtilmektedir.

1993	1997	2002	2003	2008	2013
Süreç: +16 Hafta	Süreç: 107 İşgünü	Süreç: 147 İşgünü	Süreç: 38 İşgünü	Süreç: 48 İşgünü	Süreç: 50 işgünü
Olumlu Belgesi Geçerlilik Süresi: 2 yıl	Olumlu Karar Geçerlilik Süresi: 4 yıl	Olumlu Karar Geçerlilik Süresi: 5 yıl	Olumlu Karar Geçerlilik Süresi: 5 yıl	Olumlu Karar Geçerlilik Süresi: 7 yıl	Olumlu Karar Geçerlilik Süresi: mücbir sebep olmaksızın 7 yıl

Tablo 9: Nihai karar verilene kadarki ÇED süreci süresi ve ÇED olumlu kararı geçerlilik süreleri

Gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetlerin bir kısmı çevreye ve insan sağlığına etkileri olabilen birden fazla projeyi kapsayabilmektedir. Tüm Yönetmeliklerde bu *entegre faaliyet* olarak adlandırılmaktadır. 1993 ve 2008 yıllarında yürürlüğe giren Yönetmelikler bu tür faaliyet için tek ÇED uygulaması zorunluluğu öngörmüşken son çıkan dâhil diğer tüm yönetmeliklerde tek ÇED uygulaması Bakanlığın takdirine bırakılmıştır. Bu da sancılı bir süreci başlatmıştır. Entegre faaliyetler için tek bir ÇED raporu hazırlamak yerine yatırımcı projesini parçalara bölmek suretiyle çevreye olan etkiyi az gösterme ve daha az tedbir alma yolunu seçerek hukuku hile ile dönmek yöntemini kullanmaya tevessül etmiş bu da halkta isyanlara neden olmuştur. Bu konu çok kırılgan ve kaygı verici bir hal almıştır ve derhal entegre ÇED sistemine geri dönmek gerekmektedir. Gerçi Danıştay bu tür ÇED olumlu kararlarını esastan reddetmektedir ama yönetmelik değişikliği bunun önüne geçecektir.

16 Aralık 2003 tarihli Yönetmelikten itibaren olağan ÇED süreci dışında *olağanüstü durumlar* sayesinde sınırları belli olmayan bir alternatif ÇED süreci yaratılmıştır. Durumların gittikçe çeşitlendiği bu uygulamada Bakanlık herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın ÇED prosedürünü dilediği gibi belirlemeye yetkilendirilmiştir. Gittikçe çevresel değerlerin ve insan sağlığının korunmasına verilen önemin azaltıldığı bu teknik ve hukuki süreçte, yeni yöntemlerle yatırımcılar lehine kolaylıklar sağlanmak istenmektedir. Olağanüstü durumlar arasında yer alan projelere örnek olarak doğal afet sonucu yıkılan-hasar gören bir yatırımın bulunduğu yerle ilgili projeler; 6306 sayılı Afet Yasası sonucu ortaya çıkan afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi işlemleri; organize sanayi bölgelerinde kurulması planlanan projeler; Ön-ÇED sürecine tabi olmakla birlikte ÇED Raporu hazırlamak isteyen proje sahibinin talebi üzerine Bakanlığın uygun gördüğü projeler; stratejik çevresel değerlendirme yapılan alanlarda yapılması planlanan projeler⁴⁵; çevre kirliliğini, doğal kaynak kullanımını azaltan projeler; Yönetmelik kapsamına girip eşik değeri olmayan projelerde yapılacak her türlü değişiklik bu durumların bazılarındandır.

⁴⁵ Stratejik Çevresel Değerlendirme yatırım kararları, plan, program, politika gibi üst ölçekli işlemlerin kümülatif, sinerjik, geniş çaplı ve geri döndürülmez etkilerin değerlendirmesini öngören önleme aracıdır. Detaylı bilgi için bkz. Güneş, 2010: 33 vd.

Son olarak değinilmesi gereken husus muafiyetler meselesidir. 1993 yılında çıkan ilk Yönetmelik Çevre Kanunundan on sene sonra yürürlüğe girerek dolaylı bir şekilde uygulamada muafiyet yaratmıştır. Hukuka güven ve kazanılmış hakların korunması sebebiyle Yönetmelikten önce usulüne göre alınan izin ve(ya) onaylar geçerliliğini koruyacaktır. 1997 Yönetmeliğiyle birlikte ise ÇED sürecinde doğrudan muafiyet getiren istisna hükümleri yer almaya başlamıştır. Bu hükümler şunlardır:

7 Şubat 1993 tarihinden önce uygulama projeleri onaylanmış veya çevre mevzuatı ve diğer ilgili mevzuat uyarınca yetkili mercilerden izin, ruhsat veya onay ya da kamulaştırma kararı alınmış veya ilgili mevzuat gereğince yer secimi yapılmış veya yatırım programına alınmış veya mevzi imar planları onaylanmış faaliyetler ÇED süreci dışındadır.

Bu hüküm tüm Yönetmeliklerde hatta Çevre Kanununda da yer alan genel bir muafiyettir. 2008'den itibaren hükme şu ifadeler de eklenmiştir:

-1993 Yönetmeliğinden önce "üretim ve/veya işletmeye başladığı belgelenen projeler"

- Yönetmeliğin yayımlanmasından önce güzergâhı belirlenen veya yatırım programına alınan petrol ve gaz boru hatları, enerji nakil hatları, otoyollar, ekspres yollar, devlet yolları ve il yolları

Bu dönem Türkiye'de BAKÜ-TİFLİS CEYHAN (BTC) petrol boru hatlarının yapımının öne çıktığı ve hiçbir ayak bağının da kabul edilmediği bir döneme işaret etmektedir.

Eylül 2000'de yapılan bir değişiklikle muafiyet kapsamı *maden ve petrol arama faaliyetleri ile mobil ve yüzer elektrik santralleri ve bu santrallerin enterkonnekte şebekeye bağlantısını sağlayacak enerji iletim hatları, santrallarda kullanılacak petrol, petrokimyasal veya kimyasal ürün depoları ile limanlar, iskeleler ve rıhtımlara ilişkin faaliyetleri* kapsayacak şekilde genişletilmiştir.⁴⁶ Bu dönemde basından ülkeye gezici elektrik santrallerinin getirilmeye çalışıldığını, bu santrallerin Sinop ya da Samsun limanlarına bağlanmak suretiyle enerji açığının kapatılmak istendiğini öğreniyoruz. Bu santrallerin bağlandığı limanlarda kömürle çalışacakları ve hava kirliliğine neden olacakları, bu nedenle ÇED sürecine tabi olmaları gerektiği STK'larca dile getirildiğinde ise yönetmelik değişikliğine gidilerek muafiyetler tanındığına şahit oluyoruz.

Aralık 2003 tarihli Yönetmelik döneminde bu muafiyetlere yenileri eklenmiştir. *ÇED sürecine tabi olan taşocağı faaliyetleri kapsam dışına çıkartılmış; duble yol ve demiryolu projeleri için de muafiyet getirilmiştir.* Bu dönemde Türkiye'nin en önemli yatırımları duble yollardır.

Haziran 2011'de gerçekleşen kısmi ÇED değişikliği de önemli düzenlemeler içermektedir. Buna göre 2008 Yönetmeliğinin ÇED sürecine tabi faaliyetler listesinde yer alan projeler için Temmuz 2015, Ön-ÇED sürecine tabi faaliyetler listesinde yer alan projeler içinse Temmuz 2013 tarihine kadar Yönetmelikten muafiyet öngörülmüştür.

2013 yılında yayımlanan son yönetmelik ise günümüzde yeni isyan dalgasının yükselmesine neden olan iki muafiyet düzenlenmiştir:

1-1997 tarihinden önce yatırım programına alınmış olup 5/4/2013 tarihi itibarıyla planlama aşaması geçmiş olan veya ihalesi yapılmış olan veya üretim veya işletmeye başlamış olan projeler ile bunların gerçekleştirilmesi için zorunlu olan yapı ve tesislere, Çevre Kanunu ve ilgili diğer yönetmeliklerde alınması gereken izinler saklı kalmak kaydıyla bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz

2-Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin ilk yayım tarihi olan 7/2/1993 tarihinden önce üretime ve/veya işletmeye başladığı belgelenen projeler Çevresel Etki Değerlendirmesi kapsamı dışındadır.

⁴⁶ Sonuncusu Türkiye'nin enerji ihtiyacının sorunsuz şekilde sağlanması için öngörülmüştür. Danıştay ise verdiği kararla bu muafiyeti kamu yararı ve hukuka aykırı bularak iptal etmiştir. Ancak 2002 yılında yürürlüğe giren Yönetmelikle yeniden düzenlenmiştir.

Burada İstanbul'un Kuzey Ormanlarına yapılması planlanan ve bu nedenle büyük eleştirilere maruz kalan üç önemli proje-Üçüncü Köprü, Üçüncü Hava Alanı ve bu ikisini birbirine ve Avrupa'ya bağlayan otoyol projesi- tarif edilmektedir. Burada ÇED Yönetmeliği değişikliğinin Danıştay'ca iptali ihtimaline karşılık aynı hüküm Çevre Kanunu'nun geçici 3'üncü maddesinin c bendine de eklenmek suretiyle garantiye alınmıştır. Ancak ilgili geçici madde bu sefer de Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

3.c. ÇED Sonrası Faaliyet Sürecinin Karşılaştırmalı Analizi

Tüm ÇED Yönetmelikleri ÇED OLUMLU kararı olmayan bir proje için teşvik, onay, izin, ruhsat verilmeyeceğine ilişkin düzenleme getirmişlerdir.⁴⁷ Dolayısıyla ÇED kendisinden sonra gelen idari işlemlerin geçerliliğini sağlayan ön koşul işlem niteliğindedir. (Saygılı, 2007: 302)Dolayısıyla faaliyetin hukuka uygun şekilde gerçekleşebilmesi için ÇED Yönetmeliğindeki süreçlerin tamamlanması gerekmektedir. Ancak toplamda on altı değişiklik maalesef sürecin tamamlanmasını kesintiye uğratacaktır.

Birincisi, ÇED süreci ÇED sonrası işletme çalışmalarını da kapsarken, 2013 yılındaki son ÇED yönetmeliği değişikliği ile bu sürecin Bakanlığın karar vermesiyle sonlanan bir süreç olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla özellikle son yönetmelik düzenlemesi faaliyet sürecine ilişkin faaliyet sahibine yüklenen ilave yükümlülükler bakımından çevre aleyhine bir geri gidişi göstermekte ve sürecin bütünselliği bozulmaktadır. Nitekim bir faaliyetin çevresel değerlere ve insan sağlığına olan etkisi o faaliyetin inşaat, işletme ve işletme sonrası aşamalarında farklılıklar göstermektedir. Klasik ÇED sürecinde faaliyet sahibi her an idare karşısında tetikte ve hesap verebilir konumda olmak zorundadır. Bu yeni düzenleme ile faaliyet sahibinin bu aşamadaki sorumluluğu kaldırılmıştır. Buna karşılık bu sorumluluğun idareye geçtiğine dair bir hükme de rastlanılmamaktadır. Ancak teamül olarak böyle olması gerektiğini çıkartmak gerekir. Kısaca özetlemek gerekirse,

-faaliyetin izlenmesi ve denetlenmesi⁴⁸ bakımından ilk ÇED Yönetmeliği faaliyet sahibine faaliyetin hazırlık, inşaat, işletme sırasında ve faaliyetin sona ermesinden sonra, faaliyetin türüne göre belirlenecek süre içerisinde gerekli ölçümleri yapıp Bakanlığa bildirme ve gerekli tedbirleri alma yükümlülüğü yüklemiştir;

-1997 yılındaki Yönetmelik bu mecburiyete hiç yer vermemiştir. Böylece ÇED sürecini tamamlayıp faaliyete başlayan faaliyet sahibi bir daha bu konuda idare ile muhatap olmak zorunda kalmamaktadır.

-2002'de AB süreci ile birlikte haklı olarak tekrar yürürlüğe giren izleme-denetleme çalışmaları, şeffaflığının sağlanabilmesi açısından halkı bilgilendirme yükümlülüğü ile birlikte düzenlenmiştir.

-2008'de yürürlüğe giren ve 2011 yılında da değişikliğe uğrayan yönetmelikle izleme-denetleme sürecinde iki açıdan olumsuz bir geri gidiş izlenmektedir. Birincisi, halkı bilgilendirme ödevi yürürlükten kaldırılmıştır. İkincisi, ÇED Olumlu kararı alan proje sahibinin yükümlülüğünün sadece yatırımın başlangıç ve inşaat dönemine ilişkin izleme raporlarını sunmakla sınırlı bırakılmasıdır. Bu sonuncusu, özellikle ÇED sürecini kesintiye uğratan önemli bir olumsuz değişikliktir. "ÇED Gerekli Değildir" kararı verilen (ki çoğu zaman bu karar verilmektedir) proje sahipleri içinse hiçbir yükümlülük öngörülmemiştir.

1993	1997	2002	2003	2008	2013

⁴⁷ 2003 yılında yürürlüğe giren Yönetmelik "çevre düzeni plan tadilatı onayını" da bu sıralamaya eklemiştir. Ancak planlama daha bütüncül ve üst ölçekli bir iş olması nedeniyle planlama ilkelerine aykırı olduğu yazarlarca ifade edilmişti. Nitekim 2004 yılında yapılan bir değişiklikle bu ifade çıkartılmıştır. Bkz. Serter, 2006: 50.

⁴⁸ Bu kavram ilk ÇED Yönetmeliğinde yer almakla birlikte ilk kez 6 Haziran 2002 tarihli Yönetmelikte tanımlanmıştır. Buna göre İzleme-Denetleme "ÇED Gerekli Değildir" veya "ÇED Olumlu" kararı alındıktan sonra uygulama aşamasına geçen projenin, bu kararın verilmesine esas ilkeler doğrultusunda ve çevre değerlerini olumsuz etkilemeyecek biçimde yürütülmesi için yapılan çalışmaların bütünüdür.

Faaliyet sahibinin ÇED sürecinden sonra faaliyetin hazırlık, inşaat, işletme sırasında ve faaliyetin sona ermesinden sonra yükümlülükleri devam etmekte	YOK	Proje sahibinin ÇED sürecinden sonra faaliyetin hazırlık, inşaat, işletme sırasında ve faaliyetin sona ermesinden sonra yükümlülükleri devam etmekte	Proje sahibinin ÇED sürecinden sonra faaliyetin hazırlık, inşaat, işletme sırasında ve faaliyetin sona ermesinden sonra yükümlülükleri devam etmekte	İlk halinde diğer düzenlemeler gibi proje sahibine yükümlülükler yüklenmişti. 2011 değişikliği sonrası süreç bölünmeye uğramıştır. - ÇED Olumlu kararı alan proje sahibi yatırımın başlangıç ve inşaat dönemiyle	ÇED süreci Bakanlık kararıyla tamamlanan bir idari işleme indirgenmiştir ÇED olumlu kararı alan Projelerin sadece inşaat dönemine ilişkin izleme-kontrol yapmakla yükümlülüğü düzenlenmiş
-		Valilik halkı bilgilendirir	Valilik halkı bilgilendirir	-	-

Tablo 10: ÇED sonrası faaliyetin izlenmesi-denetlenmesi yükümlülüğü

İkinci olarak da üstünde durulması gereken nokta şudur: ÇED sürecindeki taahhütlerine ileriki yıllarda uymayan faaliyet sahibine ek süre verilecektir. Faaliyet sahibi verilen süre içinde faaliyetini ÇED raporundaki taahhütlerine uygun hale getirmezse o zaman faaliyetinin durdurulacağı hükme bağlanmıştır. Çevre Kanunu'nda dahi faaliyetin durdurulması kararının hemen verilmediğini, ek sürelerle sürecin uzatıldığını hesaba katarsak, bir şekilde inşaatını tamamlayıp faaliyete geçen yatırımcılar için ÇED, artık önleyicilik vasfını kaybetmiş bir hukuki araç haline gelmiştir saptamasını yapmak yanıltıcı olmayacaktır kanaatindeyiz.

SONUÇ

ÇED, çevre politikası ve hukukunun önleme ve katılım ilkelerine hizmet eden temel bir araçtır. Ülkemizde ÇED'in hukuki dayanakları denildiğinde ilk akla gelenler Çevre Kanunu ve ÇED Yönetmeliği olmaktadır. ÇED, 1983 yılında yürürlüğe giren 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 10. maddesi ile mevzuatımızda yer bulmuş, Çevre Bakanlığı'nın teşkilatlanmasının ardından 7 Şubat 1993 tarihinde de yönetmelik olarak uygulamaya geçirilmiştir. İlk yönetmelikten bu zamana kadar geçen süre içinde ÇED Yönetmeliklerinde altısı esaslı olmak üzere toplam on altı değişiklik yapılmıştır.

Çalışma 1993'ten itibaren yürürlüğe giren ÇED Yönetmelikleri ve değişiklikleri kapsamında ÇED'in ülkemizdeki kurgusu üzerinedir. Yönetmeliklerde yapılan değişiklikler incelendiğinde özellikle son dönemde karar vericilerin çevrenin korunması amacından hızla uzaklaşarak yatırımcı lehine vaatlerde bulundukları ve/veya hareket ettikleri görülmektedir. Nitekim ÇED, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü'nün 1993-2012 yılları arasında verdiği "ÇED Gerekli Değildir" kararına ilişkin istatistiklerine bakıldığında sayının hayli fazla-39.649- olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum bize 39.649 proje için ÇED raporu hazırlanmadığının, buna gerek duyulmadığının göstermesi açısından önemlidir. Kaldı ki bu dönem içinde verilen 42.994 ÇED kararından sadece 32'si "ÇED Olumsuz" olarak verilmiştir. Bu durum ise 32 projenin çevreye zarar verme potansiyeli olan projeler olarak adlandırıldığını ifade etmektedir, ancak bu kararların da proje dosyasında yapılacak bir takım değişiklikler sonucunda "ÇED Olumlu" veya "ÇED Gerekli Değildir" kararına dönüştürülebileceği akıldan çıkarılmamalıdır. Bir başka akıldan çıkarılmaması gereken husus ise ülkemizin milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, sit alanları, ormanlar açısından oldukça zengin olduğudur. Bir anlamda, bu kadar korunması gereken alan varken %1'den bile az sayıdaki projenin olumsuz kararı alması, projelerin çevresel etkilerinin analizinin proje sahiplerince yeteri kadar dikkatle yapılmadığının; karar vericilerin de çevreye karşı umursamaz davrandığının göstergesidir.

Ülkemizde ÇED'e ilişkin bu denli değişikliklerin yapılmasının tek nedeni hiç kuşkusuz sadece yatırımcılara yardımcı olmak değildir. 1999 yılında AB'ye aday ülke statüsünün kazanılması ile birlikte ülkemizde başlayan mevzuatı uyumlaştırma çalışmaları 21.12.2009 tarihinde en zor ve en uzun fasıllardan biri olan Çevre Faslı'nın açılmasıyla devam etmektedir. Ülkemizdeki ÇED Yönetmelikleri gerek 1997'de gerek 2002'de gerekse 2008'de revize edilmesi mevzuatımızın AB mevzuatına yaklaştırılması ve AB ÇED Direktifleri ile uyumun sağlanması içindi. Ülkemiz, mevzuatının AB mevzuatı ile ne denli uyumlaştırdığını AB İlerleme Raporlarına bakarak değerlendirmektedir. Konumuz olan ÇED süreci açısından son ilerleme raporu bakıldığında tablo iç karartıcıdır. Raporda, ülkemizde uygulanan ÇED'e ilave muafiyetler getirmek suretiyle AB ÇED Direktifinin gerekliliklerinin yerine getirilmediği; Karadeniz ve Akdeniz bölgesindeki nükleer santraller, mikro ölçekli hidroelektrik santraller, İstanbul'daki üçüncü köprü ve yeni havaalanı da dâhil olmak üzere büyük çaplı birçok altyapı projelerinin ÇED kapsamı dışında bırakıldığı; ÇED konusunda sınır ötesi işbirliği için henüz bir çaba gösterilmediği hususlarına dikkat çekilerek, ülkemiz adeta ÇED sürecinde sınıfta bırakılmıştır. (Avrupa Birliği, 2013: 71)

ÇED uygulamalarında AB'nin de belirttiği muafiyetlerin hacminin giderek artması toplumsal hassasiyette de aynı oranda artmaya neden olmuştur. 1982 Anayasası'nın 56. maddesinin ikinci fıkrası çevreyi geliştirmeyi, çevre sağlığını korumayı ve çevre kirlenmesini önlemeyi devletin ve vatandaşların ödevi olarak belirtmiş; devlet kadar vatandaşa da çevreyi korumada sorumluluk yüklemiştir. ÇED sürecindeki yasal olarak öngörülen toplantılar bir anlamda bu ödevin yerine getirilmesidir. Ancak günümüzde toplantılar işlevini yitirmiştir ve formaliteden yapılmaktadır. Bu nedenledir ki artık ülkemizin çeşitli yerlerinde yapılan hidroelektrik santral ve termik santral projelerine karşı yerel halk bu toplantıları protesto etmekte ve toplantının yapılmasını istememektedir. Hatta halkın idari yargıya başvurarak projelerin iptali için dava açtığı ve davayı kazandığı da ülkemiz uygulamalarında görülmektedir.

ÇED'e ilişkin yargı kararlarında yargının ÇED uygulamalarını desteklediğini ve karar vericilere oranla daha çevreci davrandığını söylemek mümkündür. Buna, gerek idari mahkemelerin gerekse Danıştay'ın ÇED muafiyetleri hakkında verdiği birçok karar örnek gösterilebilir. Şu anda gündemi meşgul eden ÇED kararını incelemek bu bağlamda yerinde olacaktır. Şöyle ki, yatırımcıların ve uluslararası şirketlerin çevresel maliyetleri üstlenmekten kaçındıkları için kapsamı sürekli genişletilen muafiyetlerin sık sık Danıştay engeline takılmasının yatırımcılara verdiği hoşnutsuzluk, siyasilerin muafiyetleri 29.05.2013 itibarıyla kanun kapsamına alarak Danıştay'ın yetki alanından çıkarması ile sonuçlanmıştır. Ancak bu tarihten kısa bir süre sonra Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuru ile değişiklik Anayasa Mahkemesi'ne taşınmış ve Anayasa Mahkemesi ÇED muafiyeti getiren yasa değişikliği hakkında iptal kararı vermiştir. Bu karar ile AB'nin de dikkatini çeken büyük çaplı projelerde ÇED süreci işletilmek zorunda olacak, çevrenin tahribi hoyratça gerçekleşmeyecektir diye umuyoruz.

Yeni olmasına karşın yaygın bir kullanım alanı bulan ÇED, kamu sektöründen yatırımcılara, vatandaşlardan yargıya kadar pek çok paydaşın içerisinde yer aldığı bir süreçtir. Sürecin doğru yönetimi, çevre ve kalkınma arasında dengenin kurulmasına ve herhangi birinden feragat etmeden ikisinin de aynı zamanda korunması ve gözetimiyle olur ki bu oldukça zordur. Tespitleri ülkemiz açısından değerlendirecek olursak, büyümenin kalkınma ile gerçekleşeceğine ve ÇED'in kalkınmayı engelleyeceğine dair kanı hemen hemen tüm siyasi çevrelerde ve sermaye sahiplerinde mevcuttur. Bu nedenledir ki kamu kurumları aldığı kararları halk ile paylaşmakta isteksiz; halk ise sürece katılmada yaşanan aksaklıklar nedeniyle isyana eğilimli olmaktadır. ÇED'in gerçek amacına ulaşması ancak ve ancak paydaşlar arası güçlü bir etkileşim ile olabilir. Sürece tarafların katılımı ise karşılıklı isteklerin açıklanmasıyla; görüşlerin dikkatle dinlenerek kararların alınması aşamasında yönlendirici olmasıyla anlam ifade eder. Paydaşların çevreyi koruyarak kalkınmayı hedeflemesi üzerinde sağlayacakları uzlaşa ÇED sürecinin başarısının anahtarıdır.

KAYNAKÇA

Avrupa Birliği (2013), "Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu",

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf, (Erişim tarihi: 10.06 2014)

AKKAş, Yalçın (2012), Türkiye’de evresel Etki Değerlendirme (ÇED) Yönetmeliklerinin Değişim Süreci, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

ANDREWS, R.N (1995), Environmental Impact Assessment and Risk Assessment: Learning from Each Other, Environmental Impact Assessment, (Ed. Peter Wathern), Routledge, London, s. 85-97.

BARTH, Hans Günter; BAYRAKTAR, Aysel; KANTARCI, Doğan; KOCASOY, Günay; MüEZZİNOğLU, Aysen (1987), *ÇED Uygulamasından rnekler*, Türkiye evre Sorunları Vakfı Yayını, Ankara.

ERİ, Ezgi (Haziran 2010), “Türkiye’de evresel Etki Değerlendirmesi”, *Anahtar*, s. 40-43.

ÇEVRE VE şEHİRCİLİK BAKANLIğI (2012), “İlk ÇED Yönetmeliği’nin Yayınlandığı 1993 Yılından 2012 Yılı Sonuna Kadar Verilen ÇED Kararları”, <http://www.csb.gov.tr/db/ced/webicerik/webicerik557.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.06.2014).

GüNEş, şule (2013), “Uluslararası ÇED Yükümlülüğü”, Uluslararası ÇED Kongresi Bildiri Kitabı, 8-10 Kasım, İstanbul, s. 107-112.

GüNEş, Yusuf; COşKUN, Aynur AYDIN (2004), *evre Hukuku*, Kazancı Matbaacılık, İstanbul.

GüNEş, Ahemt (2010), “evre Hukuku Açısından Stratejik evresel Değerlendirme”, *TBB Dergisi*, S. 91, s. 33-66.

ÖZER, Ayşe znur (1996), *evresel Etki Değerlendirmesine Giriş: Nedir, Nasıl Uygulanmalıdır*, TMMOB şehir Plancıları Odası, Ankara.

SAYGILI, Abdurrahman (2007), evre Hukuku Açısından evresel Etki Değerlendirmesi, İmaj Yayınevi, Ankara.

SERTER, Gencay (2006), “Türkiye’de evresel Etki Değerlendirmesinin Tarihsel Süreçteki Gelişimi”, *Planlama*, S. 1, s. 43-52.

SUZAN ALICA, Süheyla (2011), “ evresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları erevesinde İrdelenmesi”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt. XV, S.3, s. 97-130.

şENGüL, Mihriban (2002), *Türkiye’de ÇED ve evresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği İçerik mlenmesi*, Detay Yayıncılık, Ankara.

şİMşEK, Tacettin (Mayıs 2010), “evresel Etki Değerlendirmesi, Mevzuat, Uygulama ve Sorunlar”, Danıştay Başkanlığı, Sempozyum 11 Mayıs 2010, 142. Yıl, Ankara, s. 63-91.

TURGUT, Nükhet (2003), “Environmental Impact Assessment in Turkey: with Reference to the EU Directive”, *Environmental Policy and Law*, Cilt. 33, S.3-4, s. 163-169.

USLU, Orhan (1986), *evresel Etki Değerlendirmesi*, Türkiye evre Sorunları Vakfı Yayını, Ankara.

YÜCEL, Muzaffer (2001), *evresel Etki Değerlendirmesi (ÇED)*, Baki Kitabevi, Adana.

ÇED Yönetmelikleri:

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği (1993), T.C. Resmi Gazete, 21489, 07 şubat 1993

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği (1997), T.C. Resmi Gazete, 23028, 23 Haziran 1997

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik (1999), T.C. Resmi Gazete, 23785, 13 Ağustos 1999

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin 28. Maddesine Bir Fıkra Eklenmesine Dair Yönetmelik (2000), T.C. Resmi Gazete, 24020, 14 Nisan 2000

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğine Geçici Madde Eklenmesine İlişkin Yönetmelik (2000), T.C. Resmi Gazete, 24185, 29 Eylül 2000

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (2000), T.C. Resmi Gazete, 24212, 26 Ekim 2000

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği (2002), T.C. Resmi Gazete, 24777, 06 Haziran 2002

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin 18. Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (2002), T.C. Resmi Gazete, 24900, 08 Ekim 2002

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği (2003), T.C. Resmi Gazete, 25318, 16 Aralık 2003

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (2004), T.C. Resmi Gazete, 25672, 16 Aralık 2004

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği (2008), T.C. Resmi Gazete, 26939, 17 Temmuz 2008

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (2009), T.C. Resmi Gazete, 27437, 19 Aralık 2009

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (2011), T.C. Resmi Gazete, 27905, 14 Nisan 2011

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (2011), T.C. Resmi Gazete, 27980, 30 Haziran 2011

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (2013), T.C. Resmi Gazete, 28609, 05 Nisan 2013

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği (2013), T.C. Resmi Gazete, 28784, 03 Ekim 2013

KENTSEL DÖNÜŞÜM VE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK ARAKESİTİNDE YEŞİL DÖNÜŞÜM

GREEN TRANSFORMATION BETWEEN THE INTERSECTION OF URBAN TRANSFORMATION AND SUSTAINABILITY

Seda H. Bostancı

Yrd. Doç. Dr. Okan Üniversitesi Meslek Yüksekokulu, Yerel Yönetimler Program Başkanı

ÖZET

Günümüzde farklı uygulama modelleri, yasal düzenlemelerdeki yeri, sosyolojik, ekonomik ve ekolojik etkileri ile tartışılan kentsel dönüşüm, yerel yönetimler için karmaşık nitelikteki sınanma alanı olarak görülebilir. Sürecin karmaşıklığı, başarı kriterlerinin çokluğu ve yatırım değeri / sosyal adalet gibi başarı kriterlerinin birbirileri ile zıtlık oluşturmamasından kaynaklanmaktadır. Ekonomik açıdan büyük yatırımlar, çoğu zaman emsal ve yoğunluk artışları ile sonuçlandığı için kentsel bölgelerin yeşil ve donatı alanlarının azalmasına neden olmaktadır. Bunun yanında, korunması gereken kent çeperlerinde yeni yerleşimler kurulması yerine, mevcut yerleşim alanlarında kentsel dönüşümün yaşanması şehircilik ilkeleri açısından olumlu görülebilir. Fakat kentsel dönüşüm, büyük yatırım projelerine lokomotif etki yarattığı için doğal eşiklerin korunmasına tehdit edici sonuçlar yaratmaktadır.

Çalışmanın amacı, temel yerel yönetim kurumları olan belediyelerin, çevresel değerler ve sürdürülebilirlik adına kentsel dönüşüm sürecinde yaşadıkları deneyimlerin tartışılmasıdır. Bu yaklaşımla, İstanbul'daki belediyeler arasında kentsel dönüşüm sürecine, yeşil dönüşüm, sürdürülebilir dönüşüm başlıklarını ele alan belediyelerin uygulama ve önerileri incelenmiştir. Yöntem, ağırlıklı olarak literatür araştırmasını içermektedir. İstanbul'daki ilçe belediyelerinin, yerel basın ve belediye web sitelerine ilişkin bilgi taraması yapılmış olup; Kadıköy Belediyesi tarafından Fikirtepe ve diğer yerleşim bölgeleri için belirlenmiş olan yeşil yerleşim kriterleri irdelenmiştir. Projenin kentsel dönüşümde yeşil dönüşümün nasıl kurgulanması gerektiği üzerine kazanımları ve kentsel dönüşüme getirdiği sürdürülebilirlik etkisi tartışılmaktadır. Kentsel dönüşüm sürecinde, binalarda yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımı, enerji verimliliği, yeşil alanların artırılması, yaya ve bisiklet yollarının tasarımı gibi alanlarında yapılacak yenilikler kentsel dönüşümden çevre adına kazançlar elde edilmesini sağlayacaktır. Sonuç olarak, kentsel dönüşüm süreçlerinin sürdürülebilir planlaması, gelecek nesillerin yaşam hakları ve yaşam kalitesi için zorunluluktur.

Anahtar Kelimeler: Kentsel dönüşüm, sürdürülebilirlik, yeşil dönüşüm, yeşil binalar, yerel yönetimler.

ABSTRACT

Urban transformation, which is discussed with its different application models, its place in regulations, its social, economical, ecological effects, can nowadays be regarded as the complex nature test area of local governments. The complexity of the process results from the variety of criteria of success and sometimes the inverse relations between these criteria. As economically large investments usually set a precedent and give rise to density increase, they lead to a decrease in green and reinforcement areas of the urban areas. Besides that, rather than establishing new settlements near to the conservation areas in the urban periphery, the urban transformation of the existing settlement can be seen positive in terms of urban policy. However, as urban regeneration has made locomotive impact for large investment projects, these effects create consequences threatening the protection of natural thresholds.

The aim of this study is to discuss the experiences of the municipalities in the urban transformation process in terms of environmental qualities and sustainability. Through this approach, applications and recommendations of district municipalities in Istanbul, which are addressing green regeneration, sustainable transformation concepts in the urban transformation process are examined. The method mainly involves literature research. The district municipalities of Istanbul have been analysed in terms of local media and municipal web sides. Green residential criteria determined for Fikirtepe and other areas by Kadıköy Municipality have been examined, as well. Fikirtepe Project also

discusses how green transformation can be adapted to urban transformation process and its sustainability effect on urban regeneration. During urban transformation process, innovations in issues like the usage of renewable energy sources in the buildings, energy efficiency, increasing green space, design of public and cycle roads will provide benefits for the environment. Consequently, the sustainable planning of urban regeneration processes is an urgency for future generations' right to life and quality of life.

Keywords: Urban transformation, sustainability, green transformation, green buildings, local governments.

GİRİŞ

Kentlerde yapılan planlama ve imar çalışmaları sürdürülebilir gelecek için kritik önem taşımaktadır. “Sürdürülebilir gelişme kavramının bugünkü anlamıyla tanımlanması, Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu’nun 1987 yılında yayınladığı Ortak Geleceğimiz raporunda yapılmıştır. Rapora göre sürdürülebilir gelişme, bugünün ihtiyaçlarını, gelecek kuşakların da kendi ihtiyaçlarını karşılayabilme olanağından ödün vermeksizin karşılamaktır” (Tosun, 2009: 1). “Sürdürülebilir bir kentsel gelişmeyi sağlayabilmek için kentsel ekolojinin geliştirilmesi hedeflenmelidir. Kentsel yerleşmeler doğal kaynaklarını, biyolojik çeşitliliklerini korumayı ve zenginleştirmeyi, kamusal değerleri herkesin erişimine sunmayı, enerjinin etkin kullanımını yürütecek politikaları temel göstergesi yapmalıdırlar” (Keleş, vd, 2012:132).

Çevre ve sürdürülebilirlik yaklaşımları yaşam kalitesi, sosyal adalet ve kamu yararı kavramları ile doğrudan ilişkilidir. “Çevre, bireylerin kullanımına sunulmuş sınırsız bir kaynak olmayıp, insanlığın bütününe sunulan ve gelecek kuşaklara sorumluluk duyarak bırakılacak bir değerdir. Ekonomik ve toplumsal kalkınmanın çevre değerlerine sahip çıkmadan ve çevreyi korumadan gerçekleşmesi mümkün değildir. Çevrenin korunması ve geliştirilmesi, temel olarak kamu yararını gözetilen bir politikadır” (Kaplan ve Kaynak, 2012: 813). Sürdürülebilirlik, uluslararası boyutları olan süreçleri içermektedir. “Kentsel yerleşmeler, kendi fiziksel çevrelerini kurma faaliyetlerinin yanı sıra, küresel çevrenin korunması, iyileştirilmesi ve yönetilmesinde de önemli bir rol üstlenmelidirler” (Keleş, vd, 2012: 132). Buna bağlı olarak, belediyeler kentsel çevreye ilişkin uluslararası karar mekanizmasını geliştirebilmek için, Sürdürülebilirlik için Yerel Yönetimler (ICLEI) benzeri uluslararası belediye birlikleri, Yerel Gündem 21, kardeş şehirler gibi araçlar geliştirmektedir.

Yerel yönetimler, günümüzde kentsel dönüşüm süreçlerinde önemli deneyimlere sahip olmuştur. Geçmişte yapılan kentlilerin yer değişimine neden olan dönüşüm süreçleri, sivil toplum, medya ve diğer yerel inisiyatiflerin gündeminde yer alacak derecede sosyal eşitsizliklerle sonuçlanmıştır. Bu bulgular, yerel yönetimleri ‘yerinde dönüşüm’ modellerine yöneltmiştir. Yerel yönetimlerin, kentsel dönüşümde vatandaşla uzlaşabilmeleri kısa vadeli başarı hedefleri içinde değerlendirilebilir. Fakat uzun vadeli başarı hedeflerinin, ekolojik sürdürülebilirlikte bağlantılı olması gerektiği açıktır. Kentsel dönüşümde öncelikle, yüksek yapılardan oluşan büyük toplu konut alanlarının yapımı ile ilgili süreçler akla gelmektedir. Bununla birlikte, kent merkezlerinden sanayi alanlarının desantralizasyonu, tarihi mekanların kültür ve sanat merkezleri olarak yeniden işlevlendirilmesi, üniversite kampus alanlarının yarattığı dönüşüm süreçleri bu kapsam içinde yer almaktadır. Bu dönüşümler metropollerde kentsel kimliğin, estetik özelliklerin, çevre ve yaşam kalitesi değerlerinin korunmasını sağlarken, yanlış uygulamalar, tarihi kent merkezlerinde olumsuz bir dönüşüme neden olmaktadır. “Kentlerdeki tarihi dokunun yoğun olduğu çevrelerin korunmasına yönelik gerçekleştirilen kentsel dönüşüm ya da yenileştirme uygulamaları ile önceki yüzyıllarda oluşturulmuş kentsel dokular üzerinde, yeni toplumsal ve mekansal ilişkiler inşa edilmek istenmektedir. Ancak elde edilen sonuçlar çoğu kez kentlerin tarihsel, kültürel ve doğal alanlarının özgünlüklerinin yok olmasına neden olmaktadır” (Çetin, 2011: 186).

“Türkiye’de, son elli yıl içinde, kentsel sorunların fiziksel boyutlarına yönelik çözümler getirilmeye çalışılmış; ancak sosyal, ekonomik ve çevresel koşullar için sürdürülebilir çözümler üretilmemiştir. Kentsel dönüşümün sosyal boyuttaki dönüşümü de beraberinde getirebilmesi için, yeni yaklaşımlara ve uygulama araçlarına gereksinim duyulmaktadır” (Ataöv ve Osmay, 2007: 72).

Kentsel dönüşüm doğru uygulamalarla doğal değerlerin gelişimi için potansiyel yaratabilir. Fakat günümüzdeki uygulamalar bu beklentiyi pek desteklememektedir. Yeşil dönüşüm, yerleşim alanlarından, üniversite kampus alanlarına, kültürel alanlara ve sürdürülebilir ulaşım sistemlerine kadar birbirini destekleyebilecek bir dizi dönüşüm sürecini kapsamaktadır.

Yerel yönetimler, kentsel dönüşüm sürecini, doğa ile bütünleşik çevre dostu yeniden yapılanma süreci olarak okuyabilir ve bu potansiyelleri ortak senaryoda, etkin katılımcı aktörlerle sentezleyebilirlerse, dönüşüm süreci sürdürülebilir gelecek için temel araç haline gelebilir. Bunun yanında özellikle dönüşümünün en yoğun yaşandığı İstanbul'da Sulukule, Tarlabası örnekleri incelendiğinde çevre koruma ve geliştirme bir yana sosyal adalet alanında önemli sorunlar göze çarpmaktadır.

“Dönüşüm uygulamalarının gerçekleşebilmesi, farkındalığın artırılmasına, bütün paydaşlarca kararlılığın sürekli olmasına ve bunlarla birlikte uzlaşa ortamının sağlanması ile mümkün olacaktır. Bu sebeple, kentsel dönüşümün gerçekleşebilmesinin en önemli unsurlarından olan kamuya ait gayrimenkuller, bu amaca tahsis edilmeli, dönüşüm projelerine başlanmasıyla mülkiyet sahiplerinin makul çoğunluğunun rızasının alınması gerekmektedir” (Turhan, 2011: 107).

“Plana dayanmayan kentsel dönüşüm etkinlikleri konut açığının kapanmasına yardımcı olmadığı gibi, bireysel, kentsel ve ulusal ekonomi açısından da türlü sakıncalar doğurmakta; ayrıca, yerel yönetimleri beklenmedik boyutlarda ve zamanlarda program dışı yatırım olup bittileriyle karşı karşıya bırakmaktadır” (Keleş, 2010: 376).

Kentsel dönüşüm sürecinde, belirli bir dönüşüm alanında yaşayan halkın, o bölgede yaşamaya devam edebileceği düzenlemeleri içeren yerinde dönüşüm önemli bir kazanımdır. Bu yaklaşıma benzerlik kurarak, kentsel dönüşüm sürecinde, kentsel çevrenin doğal alanlarının korunarak sürdürülebilirliğini sağlayan, çevreye dost mahalle ve yapı tasarımına olanak veren dönüşüm anlayışı yeşil dönüşüm olarak tanımlanabilir.

1. Kentsel Dönüşüm Süreci ve Yeşil Dönüşüm Anlayışı

“Kentsel dönüşümün tanımları, vurguladıkları vizyon, amaç, strateji ve yöntemlere göre farklılık gösteriyor. Nasıl tanımlanırsa tanımlansın kentsel dönüşüm, bozulma ve çökme olan kentsel alanın ekonomik, toplumsal, fiziksel ve çevresel koşullarının kapsamlı ve bütünleşik yaklaşımlarla iyileştirilmesine yönelik olarak uygulanan strateji ve eylemlerin bütünüdür” (Şişman ve Kibaroglu, 2009)

“Kentlerin mekansal yapısı, kendine özgü süreçler ve toplumsal dinamiklerle şekillenmektedir. Farklı ülkelerdeki kentsel dönüşüm farklı değişkenlerin etkileşimi ile oluşmaktadır. Bununla ilişkili olarak, Türk metropoliten kentlerindeki dönüşüm bağlamsal, sosyo-ekonomik, yönetsel ve fiziksel değişkenlerin etkileşimi sonucu gerçekleşmiştir. Bu bağlamda, Türkiye’de kentsel dönüşümüne müdahale edebilmek için ekonomik, sosyal, çevresel ve yönetsel/yasal değişimlerin anlaşılması ve bunları dikkate alan modellerin geliştirilmesi önem kazanmaktadır” (Ataöv ve Osmay, 2007: 58).

Kentsel dönüşümünün yapı yoğunluğunu arttırması sonucu, ekolojik çevreye etkileri, belediyelerin çözüm aradığı problemlerdir. Yeşil ya da sürdürülebilir kentsel dönüşüm, dönüşüm sürecinin çevreye olumsuz etkilerini en aza indiren ve yeni yerleşimlerin yaşam kalitesinin çevreye duyarlı özelliklerle geliştirmesini hedefleyen dönüşüm yaklaşımıdır.

Kentsel dönüşüm süreci geleceği öngörebilme yeteneği ile sürdürülebilir olacaktır. Kentlerin gelecek için tasarlanması dirençlilik olarak tanımlanmaktadır. “Dirençlilik, gelecek bir zamanda vuku bulacak olanı kabul etmek ve bugünden planlamaktır. Örneğin karbonsuz bir şehir, belki yürüyüş ve bisiklet yollarıyla tamamıyla yayalaştırılmıştır veya ulaşım sıfır emisyonlu arabalarla sağlanmıştır. Fakat enerji krizi dayandığında sıfır emisyon da olsa arabalar duracak, sadece dirençli yaya şehri eskisi gibi devam edecektir” (Ecotownz, 2010: 33).

Yeşil sertifikasyon sistemleri, binalar bazında ülkemizde uygulama örnekleri artarken, kentsel dönüşüm sürecinde yeni bir rol üstlenecek gibi görülmektedir. “LEED Amerikan Yeşil Binalar

Konseyi (USGBC) tarafından 1998 yılında inşaat sektöründe binaların tasarımında, yapımı sırasında uygulanan yöntemde ve malzemede sürdürülebilirlik ve doğaya en az zarar veren bina standartlarını belirlemek ve kontrol etmek amacı ile geliştirilmiştir” (Erlalelitepe, 2011: 1628). BREEAM, DGNB gibi yeşil sertifikasyonlar arasında yer alan LEED Kentsel Dönüşüm/Gelişim Alanları Sertifikasyonu geliştirmiş olup belirli stratejiler uygulamaktadır. “Uygulanan stratejiler;

-Akıllı Büyüme; İyi planlanmış, açık (yeşil) alanları ve tarım topraklarını koruyan, toplumları canlandıran, satın alınabilir ve farklı çeşitlerde konutlar tasarlayan ve daha fazla ulaşım seçeneği sunan büyüme/gelişme anlamına gelir.

-Yeni Kentleşme; Kompakt ve yürünebilir mahalleler, karma kullanımlı kent parçaları, güçlü cadde-sokak ağları, yeterli yoğunluk, bina tasarımlarında insan ölçeği vurgusu, her gelir grubundan insana hitap edecek olan konut tipolojisi ve bölge planlama yaklaşımını benimseyen bir kentleşme modelidir.

-Yeşil Binalar ve Altyapılar; Kendi enerjisini kendisi üreten konutlar ve mahalleler, daha az enerji tüketen çevre dostu, sürdürülebilir altyapı, peyzaj ve ulaşım sistemleri ile örülü kent parçalarını kapsar” (Ecobuild, 2014).

Yeşil binanlar, üretken ve otonom evler günümüzün ekolojik yaşam tarzını oluşturmaktadır. Bu girişimlerin, yeşil sertifikasyon sistemleri ile birlikte oldukça yüksek gelir grubuna hitap eden yatırımlar olduğu bilinmektedir. Bununla birlikte, halka verilecek çeşitli eğitimler ve girişimcilerin destekleri ile mevcut binalarda yalıtım ve çevre dostu çözümler üretilmesi, belediyeler tarafından teşvik edilebilir.

2. Belediyelerde Yeşil Dönüşüm Uygulamaları

Belediyelerde çevre üzerine yapılan çalışmalar, farklı birimlerinin koordinasyonları ile geliştirilen geniş çeşitliliğe sahip strateji ve uygulama alanını içermektedir. Bostancı (2012: 312) belediyelerin sürdürülebilirlik adına yaptıkları uygulamaları gruplandırırken, katılımcı stratejilerden, Yerel Gündem 21, kent konseyleri ve mahalle konseylerini, çevresel standartlardan çevre yönetim sistemleri, ISO standartları, yeşil sertifikasyon sistemlerini; kentsel planlama stratejilerinden, eylem planlarını, koruma planlarını, yeşil dönüşüm planlarını; yenilenebilir enerji kaynakları için projelerden, güneş, rüzgar, jeotermal, biokütle enerjisi projelerini ve atık dönüşümünü sistematik olarak ele almıştır. Sürdürülebilir kentsel dönüşüm, planlama, yeşil ulaşım ve yeşil dönüşüm uygulamalarının ana eksenini oluştururken, Yerel Gündem 21 gibi katılımcı süreçler mekansal dönüşümün sürdürülebilirlik ekseninde savunucu aktörlerini oluşturarak, proje sonrası dönemi güvence altına almaktadır.

İstanbul’daki ilçe belediyelerinin faaliyet raporları ve web siteleri genel olarak incelendiğinde, park ve bahçelerin düzenlenmesine yönelik faaliyetler, çevre bilincini geliştirme çalışmaları, atık yönetimi ve atıkların geri dönüşümü faaliyetlerinin hemen, hemen bütün belediyeler tarafından uygulandığı görülmektedir. Yine sokak hayvanlarının korunmasına yönelik faaliyetler, çevre ve halk sağlığına ilişkin faaliyetler çoğu belediye tarafından uygulanmaktadır. Çevre Müdürlüklerinde, küresel iklim değişiklikleri ile mücadeleden yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımına, bisiklet ve yaya yollarının düzenlenmesine kadar kimi belediyeler tarafından özgün uygulamalar görülmektedir. Belediyelerin faaliyet raporları ve stratejik planları incelendiğinde, Çevre Müdürlüğü faaliyetlerinin çeşitlendiği ve faaliyet raporlarında sürdürülebilirlik ifadelerinin yer aldığı görülmektedir. Bununla birlikte, belediyelerde, ayrı müdürlük ya da İmar Müdürlüğü’nün bir birimi olarak kurulan Kentsel Dönüşüm Müdürlüklerinin faaliyetleri ile Çevre Müdürlüklerinin faaliyetleri arasında entegrasyon çoğu zaman görülememektedir. Kentsel dönüşüm süreçlerinde, ilgili yönetmeliklerde merkezi yönetimin etkin olması, belediyelerin bu alanda sorun çözücü rol üstlenmesini zorlaştırmaktadır.

Belediyelerin faaliyet raporları, görüşmeler, web siteleri ve web haberleri incelendiğinde, yeşil kentsel dönüşüm anlayışı ile ilişkilendirilecek girişimler ve yaklaşımlardan derlenmiş olan bilgiler bu bölümde ele alınmıştır. Aşağıda ana başlıkları ile ele alınan projeler detaylı incelendiğinde eleştirilecek çeşitli özellikleri olmakla birlikte, kentsel dönüşümde çevre ve ekolojik değerleri ele almaları nedeniyle bu çalışmalar dikkate değer bulunmuştur.

İstanbul’da 39 ilçe belediyelerinin özellikle web haberlerine ve web sitelerine bağlı olarak yapılan tarama sonuçlarından örnekler incelenmiştir. Bu örneklerde yeşil kentsel dönüşüm özellikleri ile ilgili aşağıdaki temalarda uygulamalar gözlenmiştir;

- a) Sürdürülebilir kentsel dönüşüm temalı proje geliştiren belediyeler,
- b) Sürdürülebilirliği stratejik eylem planında ele alan belediyeler,
- c) Yeşil belediye hizmet binaları yaparak, yeşil kentsel dönüşüme örnek oluşturan belediyeler,
- d) Yenilikçi sürdürülebilir projelerinde yeşil dönüşüme katkı sağlayan belediyeler,
- e) Kentsel dönüşümde, yeşil yerleşim kriterlerini geliştirme arayışında bulunan belediyeler olarak ele alınabilir.

a) Sürdürülebilir kentsel dönüşüm temalı proje geliştiren belediyeler;
Arnavutköy Belediyesi kentsel dönüşüm, ekolojik binalar ve sürdürülebilir mimari konuları ile ilgili çeşitli çalışmalar yapmıştır. “Arnavutköy Mekânsal Gelişim Stratejik Vizyonu ve Eylem Planının sergilenmesi ve belediye tarafından seçilen uygulama projelerinin elde edilmesine yönelik Arnavutköy Belediyesi ve Uluslararası Rotterdam Mimarlık Bienali (IABR) ortak çalışma yürütmüştür. İstanbul ’un ve dolayısı ile Arnavutköy’ün doğal kaynaklarını koruyarak dengeli bir şekilde büyümesinin nasıl gerçekleştirilebileceği sorusuna cevap arayan, uluslararası mimarlık ve tasarım ofisleri işbirliğinde devam eden “Atölye İstanbul” çalışmalarına ait elde edilen veriler ilk olarak, 2012’de Hollanda-Rotterdam’da açılışı gerçekleşen bienalde sergilenmiştir” (Emlak Kulisi, 2012). “Arnavutköy ilçesi ‘Sürdürülebilir Kentleşme’ projesiyle 5. Uluslararası Rotterdam Mimarlık Bienali’nin 3 çalışma alanında yer almıştır. Arnavutköy; tarım alanlarının, otlak alanlarının, içme su havzalarının içerisinde bulunduğu bir bölge olduğundan, ‘Sürdürülebilir Kentleşme’ projesi, kullanılabilir tarım alanlarına ve içme su havzalarına zarar vermeden en verimli bir şekilde kullanarak ekonomiye kazandırılması içeren bir çalışmadır” (Arnavutköy Belediyesi, 2012).

b) Sürdürülebilirliği stratejik eylem planında ele alan belediyeler;
Yaşam kalitesinin yükseltilmesi, sürdürülebilir kentsel dönüşüm hedefleri arasında yer almaktadır. Çekmeköy Belediyesi, Çekmeköy Kentsel Yaşam Kalitesi Stratejik Eylem Planı hazırlamıştır. Bu yaklaşımla detaylı bir analitik raporu bulunmaktadır (Demirkaya, 2010: 133). Sürdürülebilirlik belediyelerin stratejik planlarında yer almaktadır. “Güngören Belediyesi, stratejik plan raporunda, yenileme ve gelişim odaklı sürdürülebilir kent yönetimi temel amaçları arasında belirtmiş ve bunu sağlamaya yönelik projeler öngörmüştür” (Güngören Belediyesi, 2012: 150).

“Kartal Belediyesi 2005 yılında Kentsel Dönüşüm ve Sürdürülebilir Gelişme Bakımından Strateji Belirleme çalışmaları gerçekleştirmiştir” (Arkitera, 2005). Kartal Belediyesi, kentsel dönüşüm yaklaşımında; “Kentsel dönüşüm planlanma sürecinde, yeşil belediyecilik anlayışı ve halk ihtiyaçları göz önünde bulundurulmamıştır. Kentin geleceğini planlarken sadece bina dönüşümü değil, insanların dönüşümü, insanların yaşayacağı alanların da sürdürülebilir şekilde planlanması gerekmektedir” (Öz, 2011:6); ifadelerine yer vererek sürdürülebilirlik ve yeşil belediyecilik kavramlarını öne çıkarmıştır.

Zeytinburnu belediyesi ve üniversite işbirliği ile Doğal Afet (Deprem) Zararlarını Azaltma Kapsamında Sürdürülebilir Kentsel Dönüşüme Yönelik Bir Proje Yönetim Metodolojisi hazırlanmıştır (Özçevik, vd, 2004).

c) Yeşil belediye hizmet binaları yaparak, yeşil kentsel dönüşüme örnek oluşturan belediyeler;
Kentsel dönüşümün dikkat çekici uygulamalarının bulunduğu Ataşehir Belediyesi, yeşil belediye hizmet binasına ilişkin projeler üretmiştir. “Toplam 32 bin metrekarelik kullanım alanı olan Ataşehir Akıllı Belediye Hizmet Binası, çevre dostu olarak tasarlanmıştır. Binada tüketilecek elektrik güneş enerjisinden üretilecek, düşük sarfiyatlı asansörler kullanılacak ve su arıtma sistemi ile harcanan suyun geri dönüşümü sağlanacaktır” (Ataşehir Belediyesi, 2013). Belediye hizmet binalarının yeşil bina olarak tasarlanması, bina ölçeğinde yeşil dönüşümün teşvik edilmesi olarak değerlendirilebilir. Yeşil bina konuları çeşitli belediyelerin uygulamaları içinde yer almaya başlamıştır. Eyüp Belediyesi, İstanbul Kalkınma Ajansı ile birlikte, ‘sürdürülebilir çevre için farkındalık yaratmak ve yenilebilir

enerjiyi teşvik etmek' için başlattığı 'Yeşil Bina' ve 'Yeşil Bina Sertifikasyon Sisteminin Kurulması Projesi' gerçekleştirmiştir (Eyüp Belediyesi, 2014). Küçükçekmece Belediye Binası, Türkiye'nin yeşil bina sertifikalı (BREEM sertifikalı) ilk kamu binasıdır (Küçükçekmece Belediyesi, 2014). "Sancaktepe Belediyesi, 'mobil enerji tırı' projesiyle yeşil bina sertifikası almıştır" (Emlakrotası, 2013). Yapımı devam eden Sarıyer Belediyesi Hizmet Binası ve Kültür merkezi de, BREEM sertifikalı, yeşil ve engelsiz erişim özelliklerine sahip bina olarak tasarlanmıştır (Sarıyer Belediyesi, 2014).

d) Yenilikçi sürdürülebilir projelerinde yeşil dönüşüme katkı sağlayan belediyeler;

Başakşehir Yaşam Laboratuvarının kurulması, inovasyon ve sürdürülebilirlik adına, yine bina bazında, yeşil dönüşüme katkı sağlayıcı bir yapı olarak nitelendirilebilir. "Yaşam laboratuvarı, herhangi bir bilim dalında yapılan bir geliştirmenin, gerçek doğal ortamında, gerçek kullanıcılarla test edildiği, iyileştirildiği ve uygulandığı ortamdır. Merkez, Başakşehirde yaşayanlara ve çalışanlara en ileri ve hayatı kolaylaştıran teknolojik hizmetleri bulabilecekleri bir ortam yaratıyor. Belediye teknoloji kullanımında ve yaratıcılıkta dünya şehirlerine örnek alarak geliştirdiği projesi Türkiye'de bir ilk olma özelliği taşımaktadır" (Başakşehir Belediyesi, 2014). "Başakşehir Belediyesi Yaşam Laboratuvarı binası, ABD'deki Yeşil Binalar Konseyi (USGBC) tarafından geliştirilen ve yeşil bina standartlarına uygun yapılara verilen Enerji ve Çevre Dostu Tasarımda Liderlik (LEED) sertifikasını almıştır" (Emlak Kulisi, 2014).

e) Kentsel dönüşümde, yeşil yerleşim kriterlerini geliştirme arayışında bulunan belediyeler;

Kadıköy Belediyesi, "Ekolojiye Duyarlı Sürdürülebilir Yerleşke Kriterlerinin Belirlenmesi Projesi" ile kentsel dönüşüm süreçlerinde sürdürülebilirliği ana ekseninde bulunduran rehber oluşturmuştur.

Burada yeşil dönüşüm kapsamında ele alınan konular arasında diğer belediyelerin de uyguladığı benzer çalışmalar bulunmaktadır. Örneklerde, tanıtımı daha iyi yapılabilmiş ve özgünlükleri olan çalışmalara yer verilmiştir.

3. Kadıköy Belediyesi Yeşil Yerleşme Kriterleri

"2012 yılında, Kadıköy Belediyesinde, kentsel sürdürülebilirliğin sağlanması için başlatılan Ekolojiye Duyarlı Sürdürülebilir Yerleşke Kriterlerinin Belirlenmesi Projesi, başta kentsel dönüşüm bölgeleri olmak üzere, yeni planlanacak ya da plan değişikliği bölgelerde, mahalle/ada/bina ölçeğinde uygulanabilir yeşil planlama kriterleri belirlenmiş ve belirlenen kriterler, kılavuz haline getirilmiştir. Bu proje kapsamında, Fikirtepe Kentsel Dönüşüm Bölgesinde bir parselde daire sayısı 200 ve üzeri veya parselin tamamı işyeri olarak 10000 m² emsal alanı kullanılması durumunda; duş ve lavabo sularının (gri su) ayrı bir tesisatla toplanarak, geri kazanımının zorunlu tutulmasına yönelik meclis kararı alınmıştır" (Kadıköy Belediyesi, 2012).

Kadıköy belediyesinin hazırladığı yeşil yerleşme kriterleri rehberlerinden öne çıkan konular genel özellikleri ile incelenmiştir. Rehberin, yeşil dönüşüm anlayışının Türkiye'deki kentsel dönüşüm sürecinde yaygınlaşmasına katkı sağlayacağı düşünülen özellikleri aşağıda ana başlıkları ile ele alınmıştır.

"Ekolojik değerlerin korunması için, arazi seçimi yapılmadan önce bölgenin ekolojik değerlendirmesi yapılması ve planlama esnasında bu değerlendirme dikkate alınarak bölgenin ekolojik değerinin korunması amaçlanmaktadır. Bölge genelinde su taşkınlarına sebebiyet verebilecek kaynaklar araştırılmalı, yasa ve yönetmelikler ile belirlenen sınırlara uyulmalıdır. Bölgesel anlamda yeşil alan olarak ayrılan alanlara yapılaşma izni verilmemelidir. Bireysel araç kullanımını azaltarak, toplu taşımanın teşvik edilmesi amaçlanmıştır. Bu sayede yerleşmenin karbon emisyonu miktarının azaltılması sağlanacaktır. Bisiklet kullanımını arttırarak karbon emisyonunu düşürmek ve daha sağlıklı bireyler yaratmayı amaçlamaktadır. Bireylerin kişisel araç kullanımını en aza indirmek, mümkün olduğunca araç paylaşımı sağlamak ve verimli çevre dostu araç kullanımını teşvik etmek; Yayalara yönelik tasarım ve kentsel bağlantılar yaratarak yaya ulaşımını cazip kılmak; Yerleşim yerlerini tasarlarken, mevcut toplumsal donatılara yakınlığı gözetmek, konularında kararlar alınmıştır" (Kadıköy Belediyesi, 2012).

“Mahalle dokusu ve tasarımı korumak ve güçlendirmek amacıyla; yerel yiyecek üretimi, kompakt yerleşme, sokak ağı, kentsel bağlama uyumlu tasarım, kentsel açık mekanlara erişebilirlik, rekreasyon tesislerine erişim, aktif ön cephe ve tasarım yoluyla güvenli kent mekanlarının oluşturulması, karma kullanımlı mahalle merkezleri, coğrafi konum ve iklime uygun peyzaj düzenlemesi, karma gelir grupları için mekan tasarımı, her tür kullanıcı için uygun tasarımlar, açık alanda sanat, gürültü önlemleri, mahalle okulları konularında yaklaşımlar geliştirilmiştir” (Kadıköy Belediyesi, 2012).

“Yeşil altyapı ve yeşil binalar için, ısı adası etkisinin azaltılması, bina enerji verimliliği, sertifikalı yeşil binalar, mevcut yapıların kullanılması, inşaat aktivitelerinde kirliliğin önlenmesi, bina su verimliliğinin sağlanması, ışık kirliliği yönetimi, güneşe yönelim, yenilenebilir enerji kaynakları, altyapı ve enerji verimliliği, atık su yönetimi, altyapıda geri dönüştürülmüş malzeme, atık yönetimi, su verimliliğini sağlayacak peyzaj düzenlemesi, yağmur suyu yönetimi, çevreye olumsuz etkileri azaltılmış malzeme kullanımı, yerel malzeme kullanımı, mutfak ve bahçe atıklarının kompostlanması konularında amaç, gereklilikler ve yöntemler geliştirilmiştir. Süreç ve ekonomi açısından toplumsal katılım, yerleşme yönetimi, yaşam döngüsü analizi, öncelikli sektörler ve istihdam, yatırım konuları ele alınmıştır” (Kadıköy Belediyesi, 2012). Bu kılavuz hazırlanırken, BREEAM, LEED, DGNB sertifika sistemlerinin dokümanlarından yararlanılmıştır.

4. Bulgular ve Tartışma

İstanbul'daki ilçe belediyelerinin web sitelerinden ve web haberlerinden yola çıkarak yapılan araştırmada, belediyelerin kentsel dönüşüm üzerine yaptıkları çalışmalarda, sürdürülebilirlik ve yeşil dönüşüm konularına farklı yaklaşımlar geliştirdiği saptanmıştır. Belediyelerin bir kısmında kentsel dönüşümde çevreci yaklaşımların söylem olarak kaldığı bilinmektedir. İstanbul'daki belediyelerin yeşil dönüşüm anlayışları; stratejik eylem planlarında sürdürülebilir kentsel dönüşümüne yer vermek, kamu binalarını yeşil sertifikalı hale getirerek yeşil dönüşüm sürecine katkı sağlamak ve yeşil yerleşimlerin sürdürülebilirliği için rehberler hazırlamak gibi yaklaşımlara sahiptir. Bununla beraber, çoğu ilçede merkezi ve yerel yönetimlerin baskıları ile kentsel dönüşüm süreci ile çevre çalışmalarını birbirinden ayrı tutulmaktadır.

Belediyelerin web siteleri ve web haberleri incelendiğinde, kentsel dönüşüm söyleminin İstanbul'daki hemen, hemen tüm ilçe belediyelerinde yer aldığı görülmektedir. Bunların bir kısmı bina bazında, bir kısmı kentsel gelişme ve bir kısmı da çarpık yapılaşma alanlarının dönüşümü üzerinedir. Kentsel dönüşümün çevreye yarattığı olumsuz etkiler yaşanarak, eleştiri konuları haline geldikten sonra, yeşil dönüşüm kavramı yeni, yeni gündemde yer almaya başlamıştır.

Bu alada önemli tartışma konularından biri yer seçimi kararları ile ilgilidir. Özellikle, yeşil sertifikalı bina ve yerleşim yerleri arasında havza ve kentsel doğal alanlara yakın, ya da orman vasfını yitirmiş alanlarda kurulan yerleşimler bulunduğu göz önüne alındığında, yeşil yerleşme kriterlerine uygun görünen kimi alanlar, kentsel rezerv kalması gereken alanlar olarak ortaya çıkmaktadır.

SONUÇ

Yapılan araştırmada, İstanbul'daki ilçe belediyelerinin temel gündem konusunun kentsel dönüşüm olması ile birlikte, ‘yeşil kentsel dönüşüm’ ya da ‘sürdürülebilir kentsel dönüşüm’ ifadelerinin çoğunlukla belediyelerin, kentsel dönüşümüne ilişkin ana sloganları arasında yer almadığı saptanmıştır. Yeşil dönüşümle ilişkili, yeşil yerleşme kriterleri, yeşil binalar, sürdürülebilir gelişme stratejileri gibi kavramlar az da olsa belediye hizmet literatüründe yer almaya başlamıştır.

Kentsel dönüşüm uygulamalarının yüksek yapılarla kurgulanması sonucu, yeşil alanların azalması, iklim değişikliği, nüfus yoğunluğu ve buna bağlı trafik ve altyapı sorunlarının ortaya çıktığı görülmektedir. Belediyeler, belirli kentsel dönüşüm ve gelişme alanlarında proje yarışmaları düzenlerken, sürdürülebilir ve yeşil yerleşme stratejilerini ön plana almaktadır. Yeşil kentsel dönüşüm, sadece doğal değerleri geliştirmeyi hedefleyen bir yaklaşım değildir. Dönüşüm sürecinin sürdürülebilir, ekolojik değerlere ve yaşam kalitesine uygun olarak gerçekleştirilmesi ve çevre

kalitesinin devamlılığı için toplumları çevre bilinci ile yönlendirmeyi hedeflemektedir. Yapay bir alanı bilinçsizce yeşillendirmek, doğal değerlere katkı sağlamamaktadır. Bu nedenle, belediyelerin doğal çevre değerlerini geliştirmeye yönelik çalışmalarında, meslek uzmanlarının görüş ve katkılarını almaları zorunluluktur. Yeşil dönüşüm, yeni yapılan binalarda, enerji tasarrufu, yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımı gibi yeşil bina standartlarının sağlanması, yaya ve bisiklet yollarının etkin düzenlenmesi, kent aydınlatmasında güneş panellerinin kullanılması, erişilebilirliği temel alarak, engellilerin kentsel donatı alanlarından yararlanması, sürdürülebilir gelecek için ortak katılım ve karar alma mekanizmalarının geliştirilmesi, su, çevre temizliğine yönelik düzenlemelerin yapılması, ekolojinin ve doğal eşiklerin kent planlama sürecinde korunması ve geliştirilmesine yönelik, organik tarım alanları gibi alternatif projeler üretilmesi gibi çok çeşitli ve kapsamlı konuları içermektedir.

Doğal afetler ve deprem olgusu, göç ve nüfus artışı ve ekonomik baskılar kentsel dönüşüm sürecini kaçınılmaz hale getirmektedir. Özellikle İstanbul’da bu dinamikler, kentsel dönüşümün hızlı ve çoğu zamanda kontrolsüz uygulamalarına neden olmuştur. Kentin yatırım değeri yüksek yerlerinde bina bazında emsal artışları ile ilerleyen süreç, birkaç yıl içinde kentte önemli silüet, estetik, ulaşım ve altyapı sorunlarına yol açacaktır. Emsal değişimleri çeşitli alanlarda, arka bahçelerin otopark ya da yapı adasına göre ikinci bir konut ile kaybedilmesine yol açmaktadır. Türkiye ekonomisinin, İstanbul’un kentsel dönüşümüne odaklı kurgusu, dönüşümü, ekolojik, sosyal, kültürel, estetik incelemelere fırsat vermeden hızlıca yapılmasında temel etkindir. Bu karmaşık ve çok yönlü süreç, sürdürülebilir, dirençli yerleşimler, katılımcı, duyarlı toplum ve bilinçli belediyeçilik anlayışı ile kurtarılabilir.

Kaynakça

ARKİTERA (2005), “Kartal Kentsel Dönüşümün Entelektüel Öncüsü”, <http://v3.arkitera.com/news.php?action=displayNewsItem&ID=3715>, (Erişim Tarihi: 10.7.2014).

ARNAVUTKÖY BELEDİYESİ (2012), “Arnavutköy Belediyesi’nden Hollanda’ya Çıkarma”, <http://www.arnavutkoy.bel.tr/icerik/172/1395/arnavutkoy-belediyesinden-hollandaya-cikarma-.aspx>, (Erişim Tarihi: 20.7.2014).

ATAÖV, Anlı, ve OSMAY, Sevin (2007). “Türkiye’de Kentsel Dönüşüme Yöntemsel Bir Yaklaşım”, *METU JFA*, C.24, No.2, s.57-82.

ATAŞEHİR BELEDİYESİ (2013), “Ataşehir Belediyesi Akıllı – Yeşil Belediye Hizmet Binası”, <http://yeni.atasehir.bel.tr/Files/file/brosur/akilliyesilbina.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.7.2014).

BAŞAKŞEHİR BELEDİYESİ (2014), “Türkiye’nin İlk Canlı Laboratuvarı (Living Lab)”, <http://basaksehir-.bel.tr/icerik/2094/turkiye-nin-ilk-canli-laboratuvari-living-lab-?open=580>, (Erişim Tarihi: 10.7.2014).

BOSTANCI, Seda H. (2012), *Eco-municipalities and Municipal Applications for Sustainability*, In: YALÇINER-ERCOŞKUN, Özge (ed), *Green and Ecological Technologies for Urban Planning: Creating Smart Cities*, p.310-329, IGI Global, USA.

ÇETİN, Sıdika (2011), “Dönüşüm Sürecinin Tarihi Kent Merkezleri Üzerine Etkileri: Isparta Örneğinde Bir İnceleme”*Erciyes Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, C.27, No:2, s.185-99.

DEMİRKAYA, Yüksel (2010) “Çekmeköy’ün Sosyo-Ekonomik Yapısı ve Kentsel Yaşam Kalitesi”, Çekmeköy Belediye Başkanlığı Raporu.

ECOBUILD (2014), “Yeşil Kentsel Dönüşüm”, <http://www.ecobuildturk.com/page5/page32/index.html>, (Erişim Tarihi: 15.7.2014).

ECOTOWNZ (2010), “Bir Ekoşehirin Özellikleri”, çeviri: ALTUNCAN, Fatoş, *Zeytinburnu Belediyesi, Sağlık Çevre Kültürü, Zeytinburnu Tıbbi Bitkiler Bahçesi Süreli Yayını*, Sayı:4., s.33-38.

EMLAK KULİSİ (2012), “Duygu Erten: Yeşil Bina Sertifikalarına Bazı Kriterler Oluşturduk”, <http://emlakkulisi.com/mimarlik/duygu-erten-yesil-bina-sertifikalarina-bazi-kriterler-olusturdug/125667>, (Erişim Tarihi: 15.7.2014).

EMLAK KULİSİ (2014), “Başakşehir Belediyesi'ne Leed Gold Sertifikası Verildi”, <http://emlakkulisi.com/basaksehir-belediyesine-leed-gold-sertifikasi-verildi/249985>, (Erişim Tarihi: 17.7.2014).

EMLAKROTASI, (2013), “Sancaktepe Belediyesine Yeşil Bina Sertifikası”, <http://www.emlak-rotasi.com/2013/03/mansethaber/sancaktepe-belediyesine-yesil-bina-sertifikasi.html>, (Erişim Tarihi: 17.7.2014).

ERLALELİTEPE, İlknur, GÖKÇEN, Gülden ve KAZANASMAZ, Tuğçe (2011), “Yeşil Bina Sertifika Sistemlerinde Konut Tasarımının Önemi, X. Ulusal Tesisat Mühendisliği Kongresi, 13-16 Nisan, İzmir, s.1625-1633.

EYÜP BELEDİYESİ (2014), “Eyüp’ün Örnek Projesi Yeşil Bina’da Sertifika Töreni”, <http://www.eyup.bel.tr/icerik/40/9954/eyupun-ornek-projesi-yesil-binada-sertifika-toreni.aspx>, (Erişim Tarihi: 15.7.2014).

GÜNGÖREN BELEDİYESİ (2012), “Güngören Belediyesi 2012-2016 Stratejik Eylem Planı”, http://www.gungoren.bel.tr/download/GB_SP_2012_2016.pdf, (Erişim Tarihi: 16.7.2014).

KADIKÖY BELEDİYESİ (2012), “Ekolojiye Duyarlı Sürdürülebilir Yerleşke Kriterlerinin Belirlenmesi Projesi”, <http://www.atikyonetimi.kadikoy.bel.tr/AltSayfa.aspx?ID=39>, (Erişim Tarihi: 16.7.2014).

KADIKÖY BELEDİYESİ ve TURKECO İNŞAAT VE ENERJİ LTD. (2012), “Kadıköy Belediyesi Yeşil Yerleşme Kriterleri Kılavuzu”, İstanbul.

KAPLAN, Hülagü ve KAYNAK, Zümrüt (2012), “Adaletin Kentlerde Görülmeyen Yüzü: Çevresel Adalet”, Dünya Şehircilik Günü 7. Türkiye Şehircilik Kongresi Bildiriler Kitabı, s.811-843.

KELEŞ, Ruşen, HAMAMCI, Can ve ÇOBAN, Aykut (2012), *Çevre Politikası*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.

KELEŞ, Ruşen (2010), *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi, Ankara.

KÜÇÜKÇEKMECE BELEDİYESİ (2014) “Doğa Dostu Belediye Binası”, <http://www.kucukcekmece.bel.tr/projelerimiz/detay.aspx?SectionID=xawP6bnvU98Y1CHoKL8wgQ%3D%3D&ContentID=4oEu6KjEmU33gGZTiL4GkQ%3D%3D>, (Erişim Tarihi: 16.7.2014).

NİLÜFER BELEDİYESİ (2014), “Ödüllerimiz”, <http://www.nilufer.bel.tr/niluferbelediyesi-29-odullerimiz>, (Erişim Tarihi: 20.7.2014).

ÖZ, Altınok (Kartal Belediye Başkanı) (2011), “Türkiye’de Sürdürülebilir Kentler: Düşük Karbonlu Sürece Geçiş Nasıl Yönetilir?”, http://www.afd.fr/webdav/shared/PORTAILS/PAYS/TURQUIE/-Evenements/Altinok_Oz%20TR.pdf, (Erişim Tarihi: 20.7.2014).

ÖZÇEVİK, Özlem, ŞENER, Sinan, TAŞ, Elçin, YAMAN, Hakan ve TÜRK, Şence (2004), “ZeyREG – IIPM, Zeytinburnu Kentsel Dönüşüm Programı Bütünleşik Etki Projesi Yönetimi Doğal Afet (Deprem) Zararlarını Azaltma Kapsamında Sürdürülebilir Kentsel Dönüşüme Yönelik Bir Proje Yönetim”, http://web.itu.edu.tr/~yamanhak/proje/zeyreg_ozt_r1.pdf, (Erişim Tarihi: 20.7.2014).

SARIYER BELEDİYESİ (2014), “Sarıyer Belediyesi Hizmet Binası ve Kültür Merkezi”, <http://www.sariyer.bel.tr/Mudurluk/5/Proje/2623/sariyer-belediyesi-hizmet-binasi-ve-kultur-merkezi.aspx>, (Erişim Tarihi: 18.7.2014).

ŞİSMAN, A. KİBAROĞLU, D. (2009) “Dünyada ve Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Uygulamaları”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 12. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, 11-15 Mayıs, Ankara.

TOSUN, Elif K. (2009), “Sürdürülebilirlik olgusu ve kentsel yapıya etkileri” Paradoks, Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, (e-dergi), <http://www.paradoks.org>, Yıl:5 Sayı:2, (Erişim Tarihi: 23.6.2014).

TURHAN, Semih (2011), “Kentsel Dönüşümde İstanbul Uygulamaları”, Okan Üniversitesi Yerel Yönetim Anlayışında Yeni Yaklaşımlar Sempozyumu, 16 Aralık, Okan Üniversitesi Yayınları:16, İstanbul, s.101-107.

SAĞLIK REFORMLARI SONRASI TÜRK SAĞLIK SEKTÖRÜNDE ÖRGÜTLENME VE HİZMET SUNUMU KAPASİTESİ

THE CAPACITY OF ORGANIZATION AND SERVICE DELIVERY AT TURKISH HEALTH SECTOR AFTER THE HEALTH REFORM

Erdal Eke

Dr, Süleyman Demirel Üniversitesi Senirkent MYO Yönetim ve Organizasyon Bölümü

Mustafa Lamba

Yrd. Doç. Dr. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

Yakup Altan

Doç. Dr. Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

F. Burak Yerlikaya

Arş. Gör. Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

ÖZET

Çalışma, Türk sağlık sektöründe son yıllarda yaşanan reform süreci sonrasında oluşan örgütlenme ve hizmet sunumu kapasitesinin literatür incelemesi ve içerik analizi yöntemleriyle tespit edilmesini amaçlamaktadır. Türk sağlık sektörü, 2003 yılı sonrasında Dünya Bankası tarafından desteklenen Sağlıkta Dönüşüm Programı ile birlikte önemli bir reform süreci yaşamaktadır. Bu süreçte OECD, Dünya Sağlık Örgütü ve Sağlık Bakanlığı tarafından açıklanan istatistiksel verilerden hareketle, örgütlenme ve hizmet sunumu kapasitesinin nicelik ve nitelik açısından farklılaştığı görülmektedir. Türk sağlık sektöründe örgütlenme ve hizmet sunumu kapasitesine ilişkin mevcut durum, sağlık göstergeleri açısından iyileşmelerin bulunduğunu ve geline nokta kurumsal yapılanma, insan kaynakları, fiziksel altyapı gibi kriterler açısından gelişme sürecinin devam ettiğini ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sağlık Sektörü, Sağlık Reformu, Sağlık İstatistikleri, Kapasite, Sağlıkta Dönüşüm Programı

ABSTRACT

This study aims to determine the organization and service delivery capacity of Turkish health sector which arise from the reform process of late years by use of literature review and content analysis method. After year 2003, Turkish health sector experienced a significant reform process with Health Transformation Programme which is supported by World Bank. With reference to statistical data sets of OECD, WHO and Ministry of Health it can be seen that the organization and service delivery capacity has changed in the aspect of quality and quantity. Current situation related to organization and service delivery capacity of Turkish health sector reveals that there are advancements in health indicators and a development process about criteria such as institutional structuring, human resources and hard infrastructure is in progress.

Keywords: Health Sector, Health Reform, Health Statistics, Capacity, Health Transformation Programme

1.GİRİŞ

Türk sağlık sektörü, 1980’li yıllar sonrasında ekonomik, siyasal ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak önemli bir reform süreci yaşamaktadır (Günaydın, 2011: 325; Atabey, 2012: 169; Özdemir, 2001: 281-286; Özsoy, 2001: 1107; Sarp vd, 2001: 1118-1119). Arka planı literatürde, geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına doğru geçiş ve genel olarak neoliberal politikalar doğrultusundaki dönüşüme dayandırılan reform ya da yeniden yapılandırma uygulamaları, son yıllarda Türk sağlık sektöründe de etkisini önemli düzeylerde hissettirmiştir (Lamba vd, 2014: 70;

Balcı ve Kırılmaz, 2007; Yaşar ve Uğurluoğlu, 2010: 6; Atun, 2001: 1154-1155). Dünya Sağlık Örgütü'nün benimsediği ilkelere paralel olarak 1990'lı yıllarda sağlık sektöründe reform uygulamalarının gerçekleştirilmesine yönelik sağlık projeleri oluşturulmuş ve bu yönde Dünya Bankası ile anlaşmalar gerçekleştirilmiştir (Soyer, 2003: 312; Yıldırım, 2001: 1141; Sur ve Atlı, 2001:1164).

Sağlık sektöründe çeşitli uygulamaları içeren reform sürecinin en sonuncusu ve en kapsamlısı, 2003 yılında başlatılan Sağlıkta Dönüşüm Programı'dır (Yıldırım and Yıldırım, 2011: 179). 58. Hükümet Acil Eylem Planı içerisinde "Sağlıklı Toplum" başlığı altında belirtilen hedeflere⁴⁹ uyumlu olarak hazırlanan Sağlıkta Dönüşüm Programı, Dünya Bankası tarafından finansal boyut başta olmak üzere çeşitli açılardan desteklenen bir niteliğe sahiptir (Sağlık Bakanlığı, 2008: 20).

Sağlık Bakanlığı tarafından 2003 yılında bir kitapçık hazırlanarak sektördeki tüm paydaşlara duyurulan Sağlıkta Dönüşüm Programı, birbirine entegre sekiz temel bileşene dayandırılmıştır (Sağlık Bakanlığı, 2003: 26). Planlayıcı ve denetleyici bir Sağlık Bakanlığı modelinden birinci basamak sağlık hizmetlerinde aile hekimliğine, etkili ve kademeli sevk zincirinden idari ve mali özerkliğe sahip sağlık işletmelerine, sağlık hizmetlerinde nitelik ve etkililik için kalite ve akreditasyon çalışmalarından sektördeki ilaç ve malzeme yönetimindeki kurumsal yapılanmaya kadar uzanan bir dönüşüm sürecinin hedeflendiği ve bu yöndeki reform iradesinin varlığı, dönüşüm programının bileşenlerinden açıkça okunmaktadır. Bu bileşenler derinlemesine incelendiğinde, Türk sağlık sektöründe örgütlenme ve hizmet sunumu başta olmak üzere önemli ve kapsamlı bir dönüşüm sürecine geçildiği söylenilebilir (Erol ve Özdemir, 2014: 31).

Sağlık sektöründe hizmetlerin etkili, verimli ve hakkaniyete uygun bir şekilde organize edilmesini, finansmanının sağlanmasını ve sunulmasını amaçlayan Sağlıkta Dönüşüm Programı, 2003-2009 yılları arasında Sağlıkta Dönüşüm Projesi ve 2009-2014 yılları arasında Sağlıkta Dönüşüm ve Sosyal Güvenlik Reformu Projesi şeklinde iki faza ayrılmıştır (Sağlık Bakanlığı, 2003: 24; Sağlık Bakanlığı, 2014a; Sağlık Bakanlığı, 2014b). Belirtilen proje süreçleri içerisinde Türk sağlık sektörünü örgütlenme, hizmet sunumu ve finansman açısından önemli düzeylerde değiştiren ve dönüştüren uygulamalar gerçekleştirilmiştir.

Sağlıkta Dönüşüm Programı kapsamındaki uygulamalar, Türk sağlık sektöründeki örgütlenme ve hizmet sunumu kapasitesini niceliksel ve niteliksel açıdan olumlu yönde etkilemiş, sağlık göstergeleri açısından olumlu yönde bir ivme⁵⁰ oluşturmuştur. Bu durum, Türk sağlık sektöründeki reform uygulamalarının değerlendirildiği çeşitli raporlarda çok sayıda uluslararası kuruluş tarafından sıklıkla dile getirilmiştir (OECD ve Dünya Bankası, 2008; World Health Organization, 2012; Avrupa Birliği, 2013; OECD, 2010). Ancak, Türk sağlık sektöründe 2003 sonrasında olumlu gelişmeler gözlenmekle birlikte, takip edilmesi ve yeni çözümler üretilmesi gereken alan ve konuların da olduğu da göz ardı edilmemelidir.

2. Sağlıkta Dönüşüm Programı Sonrası Sağlık Sektöründe Örgütlenme ve Hizmet Sunumu Kapasitesi

Örgütlenme kapasitesi ile örgütlerin kurum içi ve kurum dışı paydaşlarla ilişkileri çerçevesinde kurumsal yapılanmaya işaret edilirken (Berg, Meer and Pol, 1997; Berg, Pol, 2003), hizmet sunumu

⁴⁹ Bu hedeflerden bazıları şu şekilde sıralanabilir: Sağlık Bakanlığı'nın idari ve fonksiyonel açıdan yeniden yapılandırılması, tüm vatandaşların genel sağlık sigortası kapsamına alınması, tüm hastanelerin tek çatı altında toplanması, aile hekimliği uygulamasına geçilmesi, hastanelerin idari ve mali açıdan özerk bir yapıya dönüştürülmesi, özel sektörün sağlık alanına yatırım yapmasının özendirilmesi....(58. Hükümet Acil Eylem Planı, 2003: 11)

⁵⁰ Literatür incelendiğinde çeşitli çalışmalarda Sağlıkta Dönüşüm Programı uygulamaları ile birlikte hasta memnuniyeti düzeyinin artış gösterdiği ifade edilmektedir. Bu konudaki ayrıntılı bilgi için Bkz. Önsüz vd., 2008; Aytaç ve Yeşildal, 2004; Özcan vd., 2008; Kırılmaz, 2013; Karadağ vd., 2007; Kerman ve Eke, 2014; Top vd., 2010)

kapasitesi ise daha çok örgütlerin hangi kaynaklarla nasıl ve ne kadar hizmet sunduğunu ifade etmek için kullanılabilmektedir.

Çalışma, literatür incelemesi ve Sağlık Bakanlığı, OECD, Dünya Sağlık Örgütü ve diğer uluslararası kuruluşların sağlık sektörü ile ilgili yayımladığı istatistiksel verileri içeren raporların kullanıldığı içerik analizi yöntemi doğrultusunda kurgulanmıştır.

Çalışma içerisinde örgütlenme ve hizmet sunumu kapasitesi ifadeleri, Türk sağlık sektöründe Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrası Sağlık Bakanlığı'nın rolü ve teşkilat yapısı, hastane, yatak sayısı, insan kaynakları, sağlık hizmetlerine müracaat sayısı, sağlık harcaması vb. göstergeler açısından niceliksel ve niteliksel değişimi anlatmak için kullanılmaktadır.

Türk sağlık sektöründe Sağlıkta Dönüşüm Programı ile birlikte örgütlenme ve hizmet sunumu kapasitesi açısından değerlendirmeye tabi tutulabilecek çok sayıda uygulama söz konusudur. Bu uygulamalardan bazıları, örgütlenme kapsamında ele alınabilmektedir.

Sağlık Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatının yeniden yapılandırılması, birinci basamak sağlık hizmetlerinde aile hekimliği uygulamasına geçilmesi, ilaç ve medikal cihazlarla ilgili kurumsal yapılanmanın oluşturulması, kamu hastanelerinin tek çatı altında birleştirilmesi, sağlıkta bölgesel planlama ve stratejik yönetim faaliyetleri ve e-sağlık programları Sağlıkta Dönüşüm Programı ile hayata geçirilen önemli uygulamalar arasındadır (Sağlık Bakanlığı, 2011: 147-151, 169-174, 187-216).

Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrasında sağlık sektöründe örgütlenme kapasitesini ilgilendiren değişikliklerden birisi, 2011 yılında 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname⁵¹ ile gerçekleştirilen Sağlık Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatındaki yeniden yapılanmadır. Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatında Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu, Türkiye Tıbbi Cihaz ve İlaç Kurumu ve Türkiye Halk Sağlığı Kurumu başta olmak yeni bağlı kuruluşların oluşturulduğu, hizmet sunumu ile ilgili sorumluluğun doğrudan bağlı kuruluşlara aktarıldığı ve Bakanlık bünyesinde sağlık sektöründeki politikaların ve planlanmaların belirlenmesi sürecinde aktif rol oynayacak Sağlık Politikaları Kurulu'na varlık kazandırıldığı görülmüştür (Sağlık Bakanlığı, 2011: 216; Aktel vd., 2013: 46-48). Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatındaki bu değişim, doğrudan Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın temel bileşenlerinden birisi olan planlayıcı ve düzenleyici bir Sağlık Bakanlığı hedefi bağlamında değerlendirilebilecek bir boyuta sahiptir.

Sağlık Bakanlığı taşra teşkilatı, merkez teşkilatındaki değişikliklere paralel olarak yeniden yapılandırılmıştır. 2011 değişiklikleri ile birlikte il düzeyinde Kamu Hastaneleri Birlikleri oluşturulmuş ve bu yapı Bakanlık merkez teşkilatında Bağlı Kuruluş statüsünde bulunan Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'na bağlanmıştır. Bakanlık taşra teşkilatında bir başka yeni yapı ise Halk Sağlığı Müdürlükleri'dir. 663 sayılı KHK öncesinde Sağlık Bakanlığı'nın taşra teşkilatı konumunda geniş bir sorumluluk düzeyine sahip olan İl Sağlık Müdürlükleri, yeni yapıda korunmuş ancak hizmet sunumu sorumluluğunu Kamu Hastaneler Birliklerine devretmiştir (Aktel vd., 2013: 51-52).

Türk sağlık sektöründe örgütsel açıdan irdelenebilecek bir başka reform uygulaması, aile hekimliği sistemidir. Dünyada farklı ülkelerde de uygulama örnekleri bulunan aile hekimliği sistemi, tedavi edici hizmetlerde birinci basamak sağlık hizmeti sunumunun sürdürülmesi için 2005 yılında pilot uygulama olarak başlatılmış ve 2010 yılında Türkiye genelinde yaygınlaştırılmış bir birinci basamak örgütlenme modelidir. Aile hekimliği sistemi, sağlık hizmetlerinin toplum içerisindeki bütün bireylere coğrafi açıdan dengeli bir şekilde ulaştırılabilmesi, birinci basamak sağlık hizmetlerinin toplumun katılımını sağlayacak şekilde bireylerin yaşadıkları ve çalıştıkları yerlerde koruyucu, tanı koyucu, tedavi ve rehabilite edici yönleriyle sunulmasına dayandırılmıştır (Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, 2014).

Hasta hakları, anne ve çocuk sağlığına ilişkin değişiklikler, bağışıklama programları, acil sağlık hizmetlerine yönelik adımlar, performans sistemi, hastane hizmetlerinde yeniden yapılanma, merkezi hastane randevu sistemi, sağlık bilgi sistemi, evde sağlık bakımı hizmetleri ile kalite ve akreditasyona

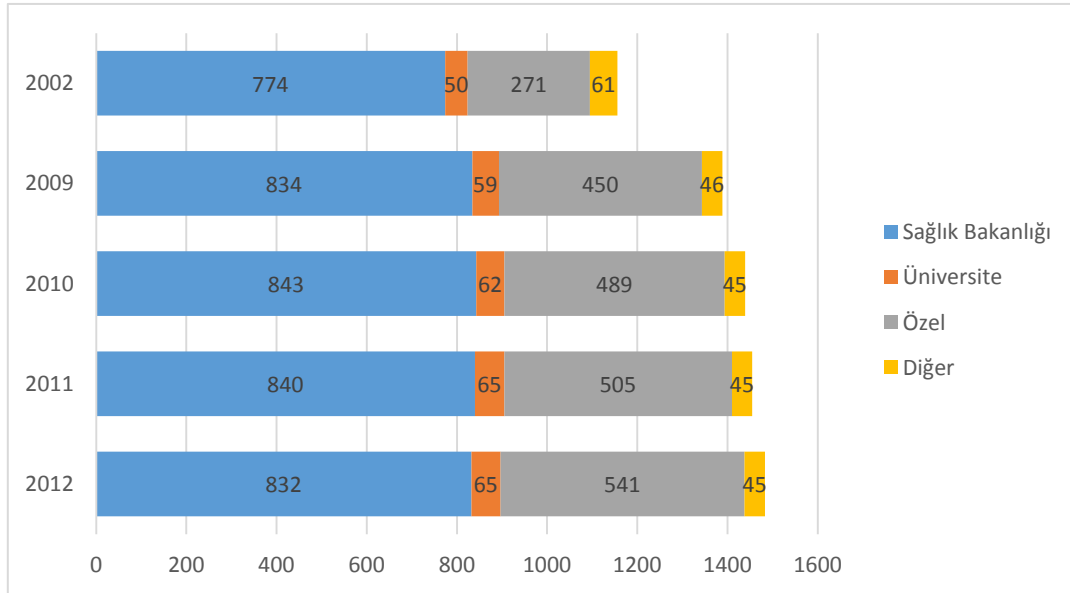
⁵¹ 663 sayılı Sağlık Bakanlığı Ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete Tarih:2.11.2011 Sayı:28103 (Mükerrer).

yönelik uygulamalar ise daha çok hizmet sunumu kapasitesi ile ilişkilendirilebilecek uygulamalar arasında öne çıkmaktadır (Sağlık Bakanlığı, 2011: 86-101, 136-141, 154-157, 161, 249-260).

Bahsedilen uygulamalara ek olarak Türkiye’de sağlık hizmetlerini doğrudan etkileyen ve finansman boyutunu daha çok ilgilendiren Genel Sağlık Sigortası sistemine değinmek gerekmektedir. Sağlık hizmetlerinin kalitesinin artırılması, bütün hastalara eşit düzeyde temel sağlık hizmetinin sunulabilmesi ve de hasta-doktor arasındaki para ilişkisinin ortadan kaldırılması için toplumun tamamını kapsayan zorunlu sağlık sigortacılığı sistemine duyulan ihtiyaç dile getirilmiş (Sağlık Bakanlığı, 2003: 28) ve Sağlıkta Dönüşüm Programı kapsamında 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile genel sağlık sigortası uygulamasına geçilmiştir (Pekten, 2006: 120; Çelikay ve Gümüş, 2011: 60). Genel Sağlık Sigortası, sağlık hizmetlerinin finansmanının büyük bölümünün, sağlık hizmetlerinden yararlananlardan dolayı veya dolaysız bir şekilde alınan primlerden karşılandığı ve tüm dünyada bilinen önemli bir sağlık örgütlenme modelidir (Orhaner, 2006: 12).

2.1. Türk Sağlık Sektöründe Sağlıkta Dönüşüm Programı Sonrası Kurumsal Altyapı

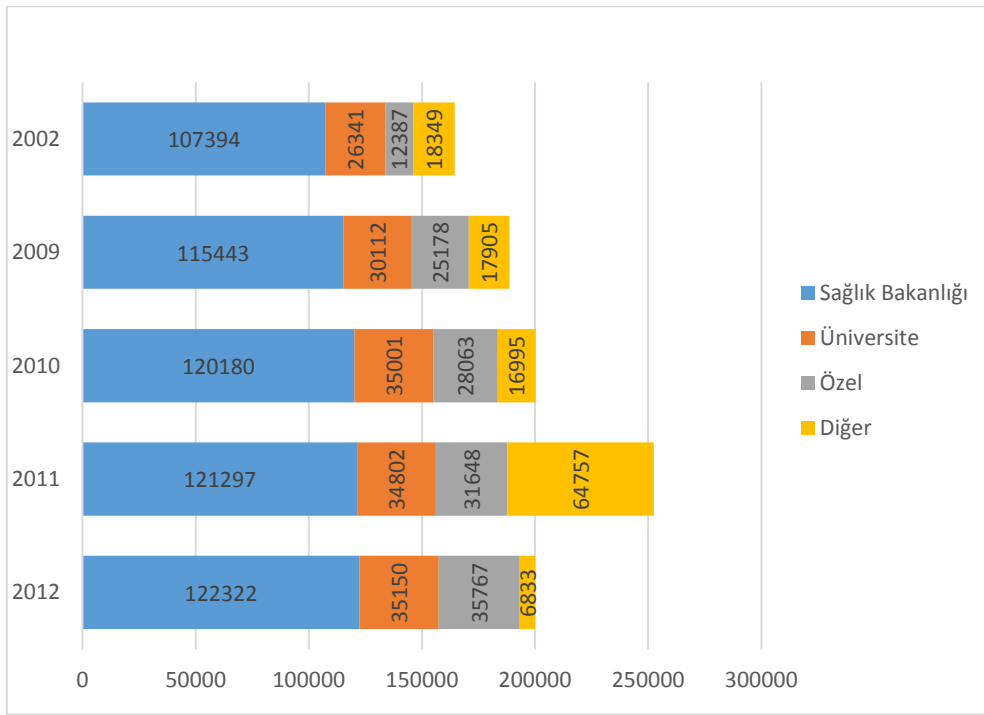
Sağlıkta Dönüşüm Programı kapsamında sağlık sektöründe örgütlenme ve hizmet sunumu kapasitesini ilgilendiren en önemli göstergelerden birisi, hastane ve yatak sayılarıdır.



Şekil 1. Sağlıkta Dönüşüm Programı Sonrasında Türk Sağlık Sektöründe Hastane Sayısı

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*, Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013, s.65.

Sağlıkta Dönüşüm Programı öncesinde Türkiye genelinde toplamda 1156 hastane hizmet sunumu görevini üstlenirken, bu sayı 2012 yılında 1483’e ulaşmıştır (Bkz. Şekil 1). Hastane dağılımları incelendiğinde 10 yıllık periyot içerisinde özel hastane sayısının Sağlık Bakanlığı ve Üniversite hastanelerine oranla daha fazla artış gösterdiği görülmektedir. Özel hastane sayısı, 2002 yılında 271 iken 2012 yılına gelindiğinde bu rakam yaklaşık olarak iki kat artarak 541 olarak ortaya çıkmıştır. Sağlıkta Dönüşüm Programı ile birlikte Türk sağlık sektörüne yeni özel hastaneler eklenmiş, bu alanda hem hizmet sunumunda Sağlık Bakanlığı hastanelerine alternatif bir seçenek oluşturulmuş ve bu alanda sağlık hizmetlerinde kalite ve hasta memnuniyetine dayalı bir rekabet ortamının sağlanmaya çalışılmıştır.



Şekil 2.Sağlıkta Dönüşüm Programı Sonrasında Türk Sağlık Sektöründe Hastane Yatağı Sayısı

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*, Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013, s.65.

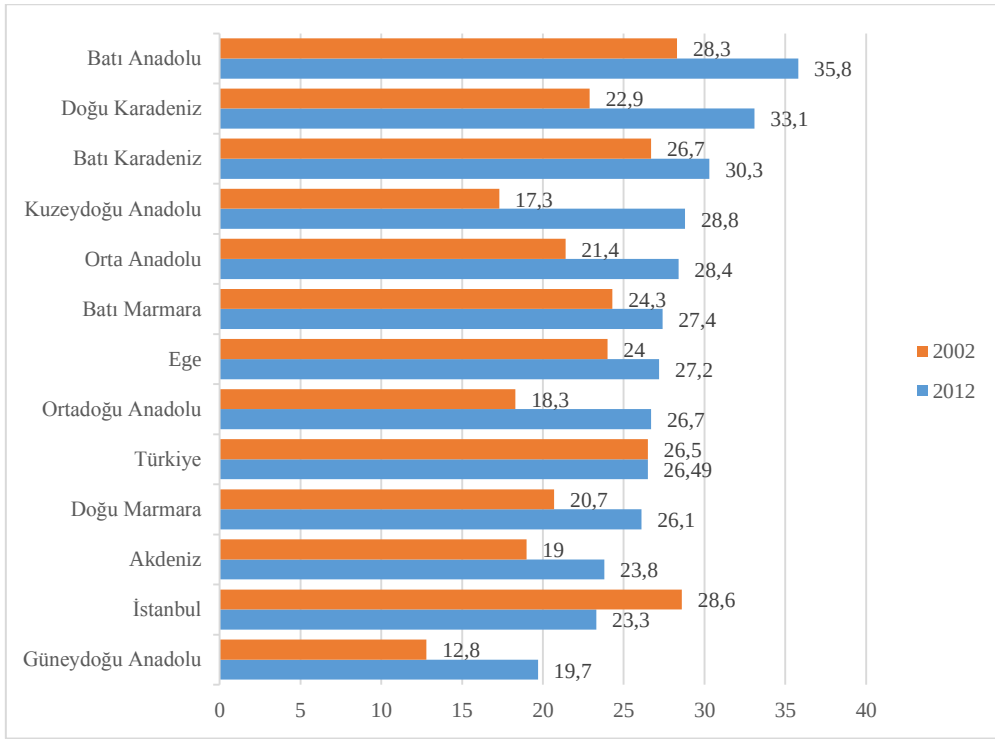
Sağlık sektöründe örgütlenme ve hizmet sunumu kapasitesini ilgilendiren bir başka gösterge, hastane yatak sayısına yönelik verilerdir (Bkz. Şekil 2). Türk sağlık sektöründe Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrasında hastane sayısındaki artışa paralel olarak hastane yatak sayılarının da 2002’den 2012’ye artış gösterdiği ve en yüksek artışın (yaklaşık 3 kat) ise özel hastanelerin yatak sayısında meydana geldiği görülmektedir. Bu gösterge açısından sağlık hizmetlerinde ikinci ve üçüncü basamakta hastane yatağı kapasitesi açısından önemli bir ivmenin yakalandığı belirtilebilir.

DALLAR	HASTANE	YATAK
Genel Hastane	1341	176943
Kadın Doğum ve Çocuk Hastalıkları Hastanesi	43	7452
Göz Hastalıkları Hastanesi	26	604
Göğüs Hastalıkları Hastanesi	15	4111
Fizik Tedavi ve Rehabilitasyon Hastanesi	15	2009
Psikiyatri Hastanesi	11	4393
Diş Hastanesi	8	96
Kalp Damar Cerrahisi Merkezi	6	836
Çocuk Hastalıkları Hastanesi	5	1729
Kemik Hastalıkları Hastanesi	3	585
Meslek Hastalıkları Hastanesi	2	156
Onkoloji Hastanesi	2	910
Cerrahi Hastanesi	1	70
Zührevi Hastalıklar Hastanesi	1	31
Lepra Hastanesi	1	50
Ortopedi ve Travmatoloji Hastanesi	1	29
Lösemili Çocuklar Hastanesi	1	14
Spastik Çocuklar Hastanesi ve Rehabilitasyon Merkezi	1	54
TOPLAM	1483	200072

Şekil3.Sağlıkta Dönüşüm Programı Sonrası Türk Sağlık Sektöründe Hastane ve Hastane Yatağı Sayılarının Dallara Göre Dağılımı-2012

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*, Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013, s.66.

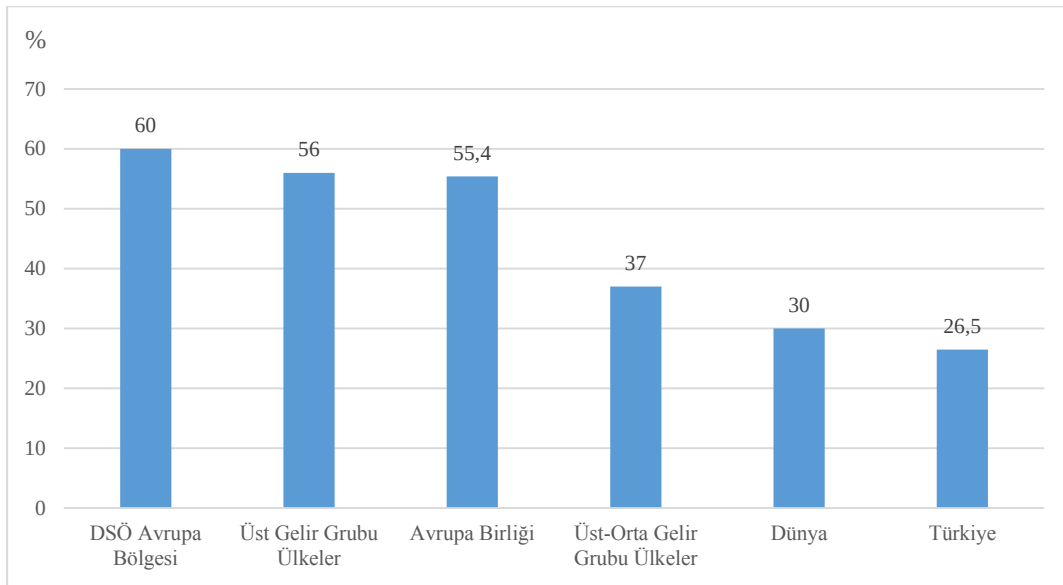
Sağlık sektöründe hizmet sunumunu üstlenen hastanelerle ilgili bir başka istatistiksel veri, hastanelerin ve yatakların dallara göre dağılımına ilişkindir (Bkz. Şekil 3). 2012 yılı itibariye Türkiye genelinde 1341 Genel Hastane bulunduğu, Kadın Doğum ve Çocuk Hastalıkları Hastanesi, Göz Hastalıkları Hastanesi, Göğüs Hastalıkları Hastanesi, Fizik Tedavi ve Rehabilitasyon Hastanesi ve Psikiyatri Hastanesinin de sırasıyla hizmet sunumunda rol üstlendiği görülmektedir.



Şekil 4.İBBS-1’e Göre 10.000 Kişiye Düşen Hastane Yatağı Sayısı, Tüm Sektörler, 2002, 2012

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*, Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013, s.67.

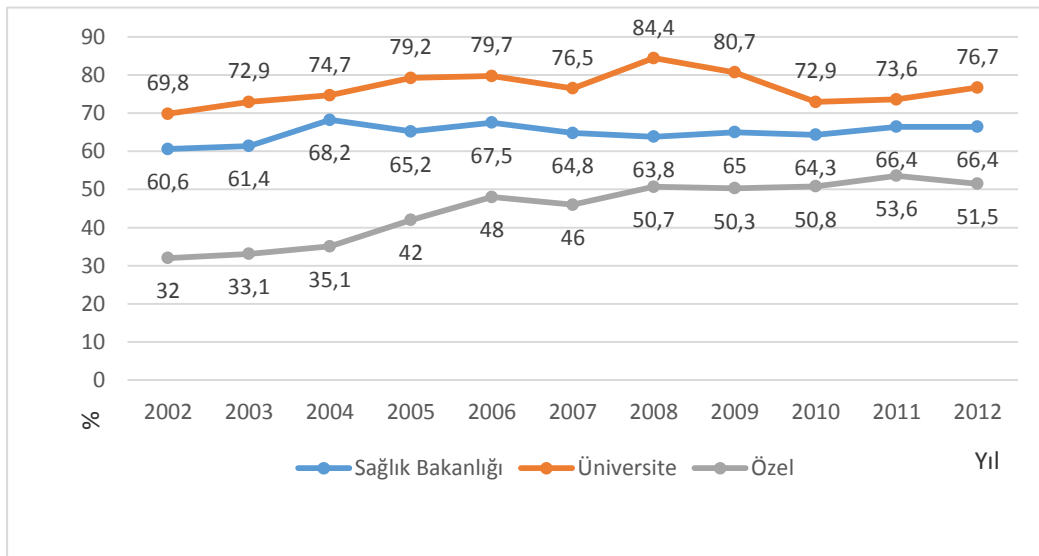
Türk sağlık sektöründe Sağlıkta Dönüşüm Programı uygulamaları sonrasında örgütlenme ve hizmet sunumu kapasitesi açısından değerlendirme yapılabilecek bir başka gösterge, 10.000 kişiye düşen hastane yatağı bakımından ülke genelindeki bölgeler arasındaki sayısal farklılıklardır (Bkz. Şekil 4). Buna göre, İstanbul dışındaki diğer bölgelerdeki 10.000 kişiye düşen hastane yatağı sayısının 2002’den 2012’ye belirli düzeylerde artış gösterdiği görülmektedir. Bu durum, İstanbul dışındaki bölgelerde sağlık hizmeti sunan yeni kurumların açıldığını ve yatak sayısının arttığını göstermektedir. İstanbul, 2002 yılında Türkiye ortalamasının üzerinde bir yatak kapasitesine sahip iken, 2012 yılına gelindiğinde ise bu durumun değiştiği ve İstanbul’daki yatak kapasitesinin Türkiye ortalamasının altında kaldığı görülmektedir.



Şekil 5. 10.000 Kişiye Düşen Hastane Yatağı Sayısı Bakımından Uluslararası Karşılaştırma⁵²

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*, Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013, s.68.

Sağlık sektöründe örgütlenme ve hizmet sunumu kapasitesine ilişkin bir başka gösterge, uluslararası düzlemde 10.000 kişiye düşen hastane sayısına yönelik verilerdir (Bkz. Şekil 5). Buna göre Türkiye, %26,5 ortalama ile 2011 yılı itibarıyla dünya ortalamasının altında bir kapasiteye sahiptir. Sağlıkta Dönüşüm Programı ile birlikte hastane ve hastane yatağı kapasitesi açısından ortaya çıkan olumlu ivme, gelişmiş ülkelerle ve genel olarak dünya ortalaması ile mukayese edildiğinde yetersiz kalmaktadır. Bu durum Türk sağlık sektöründe hastane yatağı sayısının acilen ve önemli düzeylerde artırılması gerektiğini ortaya koymaktadır.



Şekil 6. Türk Sağlık Sektöründe Hastanelerde Yatak Doluluk Oranlarının Yıllara ve Sektörlere Göre Dağılımı, (%)

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*, Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013, s.102.

⁵² Dünya Sağlık Örgütü ile ilgili veriler 2013, Türkiye ile ilgili veriler 2012 yılına aittir.

Türk sağlık sektöründe kurumsal altyapıdaki değişim bakımından incelenebilecek bir başka gösterge, hastanelerdeki yatak doluluk oranlarıdır (Bkz. Şekil 6). Buna göre 2002 yılından 2012 yılına kadar Sağlık Bakanlığı, Üniversite ve özel hastanelerin yatak doluluk oranlarının her geçen yıl arttığı ve bu artış içerisinde en yüksek ivmenin 10 yıllık periyotta yaklaşık %20 ile özel hastanelere ait olduğu görülmektedir. Hastane yatağı doluluk oranları açısından ilk sırada Sağlık Bakanlığı hastaneleri %70-80 aralığında değişen bir yoğunluğa sahip iken üniversite hastaneleri ise %60-66 aralığındadır.

2.2. Türk Sağlık Sektöründe Sağlıkta Dönüşüm Programı Sonrası İnsan Kaynakları

Türk sağlık sektöründe Sağlıkta Dönüşüm Programı ile birlikte gelişme kaydedilen göstergelerden birisi, insan kaynakları kapasitesidir. Sağlık sektöründe hekim, hemşire, ebe, diğer sağlık personeli ve eczacı başta olmak üzere çok sayıda çalışan istihdam edilmektedir.

	2002	2009	2010	2011	2012
Uzman Hekim	45457	60655	63563	66064	70103
Pratisyen Hekim	30900	35911	38818	39712	38877
Asistan Hekim	15592	22075	21066	20253	20792
Toplam Hekim	91949	118641	123447	126029	129772
Diş Hekimi	16371	20589	21432	21099	21404
Eczacı	22289	25201	26506	26089	26571
Hemşire	72393	105176	114772	124982	134906
Ebe	41479	49357	50343	51905	53466
Diğer Sağlık Personeli	50106	93550	99302	110862	122663
Diğer Personel ve Hizmet Alımı	83964	197386	198694	209126	209736
Toplam Personel Sayısı	378551	609900	634496	670092	698518

Şekil 7. Sağlık Sektöründe İnsan Kaynaklarının Yıllara ve Statülere Göre Dağılımı

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*, Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013, s.129.

Sağlık sektöründe örgütlenme ve hizmet sunumu açısından en önemli değişkenlerden birisi, hiç kuşkusuz insan kaynaklarıdır (Bkz. Şekil 7). Sağlık hizmeti sunumunda görev alan insan kaynaklarına ilişkin dağılım incelendiğinde, 2002'den 2012 yılına kadar hem toplam hekim sayısında hem de toplam personel sayısında önemli düzeylerde artış olduğu görülmektedir. Toplam hekim sayısının 2002 yılında 91.949 olduğu, bu sayının 2012 yılına gelindiğinde yaklaşık %40 artarak 129.772'ye ulaştığı, toplam hekim türleri açısından en yüksek artışın ise uzman hekim türünde gerçekleştiği tespit edilmiştir.

Hekim dışındaki sağlık personeli kapasitesinin dağılımı incelendiğinde ise hemşire ve ebe başta olmak üzere sayısal bir gelişme kaydedildiği, diğer personel ve hizmet alımının yaklaşık %150 oranında bir artışla toplam içerisinde ilk sırada yer aldığı görülmektedir. Bu veriden hareketle Sağlıkta Dönüşüm Programı ile birlikte özel sektörden hizmet alımının hızla yaygınlaştığı söylenilebilir.

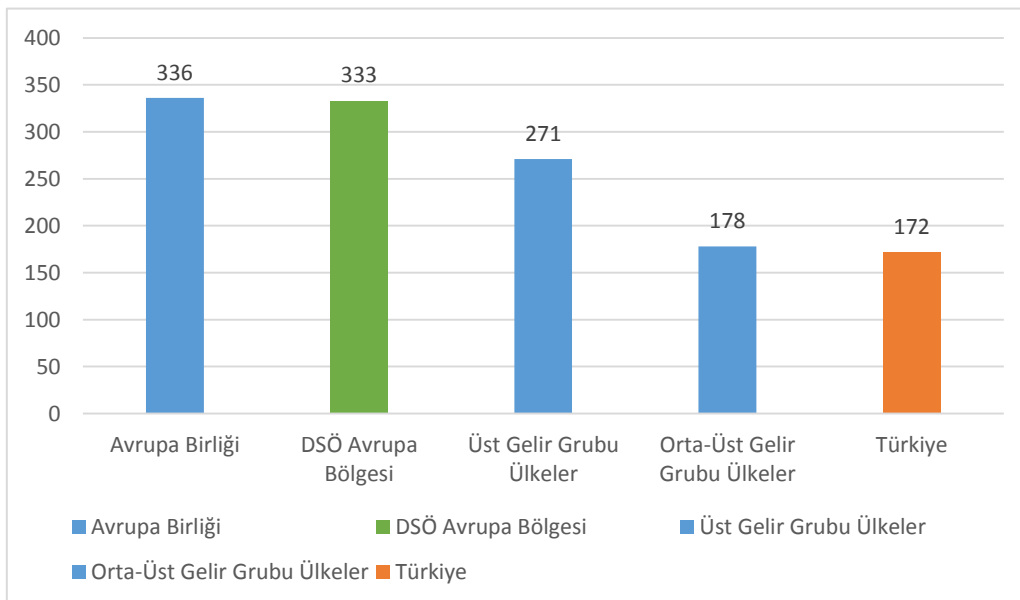
	Sağlık Bakanlığı	Üniversite	Özel Sektör	Diğer	Toplam

Uzman Hekim	34069	13544	21252	1238	70103
Pratisyen Hekim	32457	215	6184	21	38877
Asistan Hekim	7137	13238	0	417	20792
Toplam Hekim	73663	26997	27436	1676	129772
Diş Hekimi	7291	1012	12913	188	21404
Eczacı	1920	271	24298	82	26571
Hemşire	92118	20287	19792	2709	134906
Ebe	48409	764	4224	69	53466
Diğer Sağlık Personeli	83542	10382	28143	596	122663
Diğer Personel ve Hizmet Alımı	181824	9017	18895	-	209736
Toplam Personel Sayısı	488767	68730	135701	5230	698518

Şekil 8. Sağlık Sektöründe İnsan Kaynaklarının Sektör ve Statü Bakımından Dağılımı, 2012

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*, Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013, s.129.

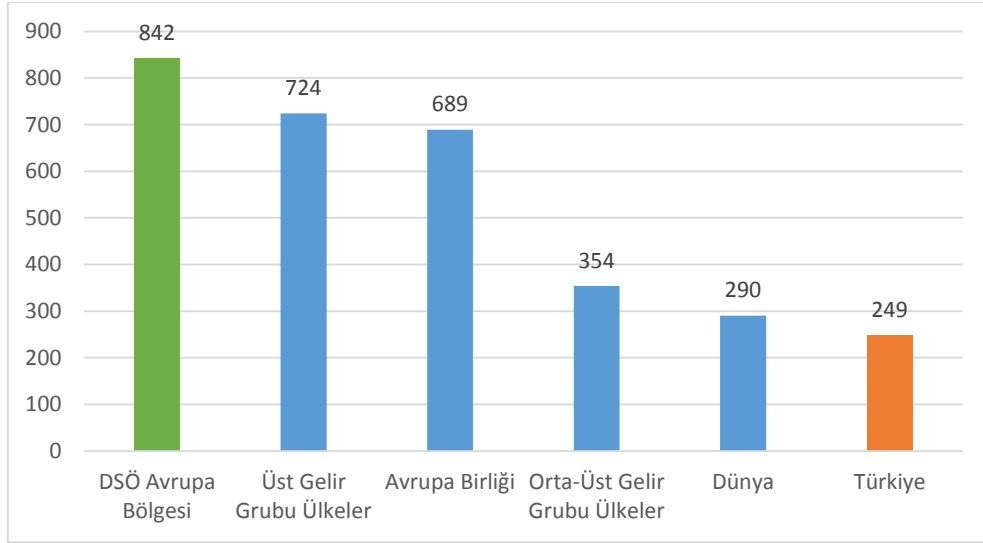
Sağlık sektöründeki insan kaynaklarının sektör açısından dağılımında, özellikle Sağlık Bakanlığı'na ilişkin 2012 yılına ait kapasitenin diğerlerine oranla daha yüksek düzeyde gerçekleştiği görülmektedir (Bkz. Şekil 8). Sağlık Bakanlığı bünyesinde çalışan hekim sayısının toplam hekim kapasitesinin yaklaşık %57'sine denk düştüğü ve üniversite ve özel sektörde çalışan hekim sayısının toplamından fazla olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Genel olarak incelendiğinde ise toplam personel sayısı bakımından, kamusal sağlık hizmet kapasitesinin toplam içerisinde %80'e yakın bir büyüklüğe sahip olduğu anlaşılmaktadır.



Şekil 9. Türk Sağlık Sektöründe 100.000 Kişiye Düşen Toplam Hekim Sayısı Bakımından Bir Uluslararası Karşılaştırma⁵³

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*, Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013, s.131.

Şekil 9, 2011 yılına ait her 100.000 kişiye düşen toplam hekim sayısına ilişkin karşılaştırmayı göstermektedir. Buna göre Türkiye, bu gösterge açısından Avrupa Birliği, Dünya Sağlık Örgütü Avrupa Bölgesi, Üst Gelir Grubu ülkeler ve Orta-Üst Gelir Grubu ülkelerin gerisinde yer almaktadır. Sağlık Bakanlığı yetkilileri tarafından da işaret edilen hekim sayısındaki yetersizlik, sağlık sektöründe acilen giderilmesi ve çözülmesi gereken sorun alanlarının başında gelmektedir. Özellikle Avrupa Birliği ortalamasının 2011 yılı itibarıyla hem DSÖ Avrupa Bölgesini hem de üst gelir grubu ülkeleri geride bıraktığı gözlemlenmektedir.



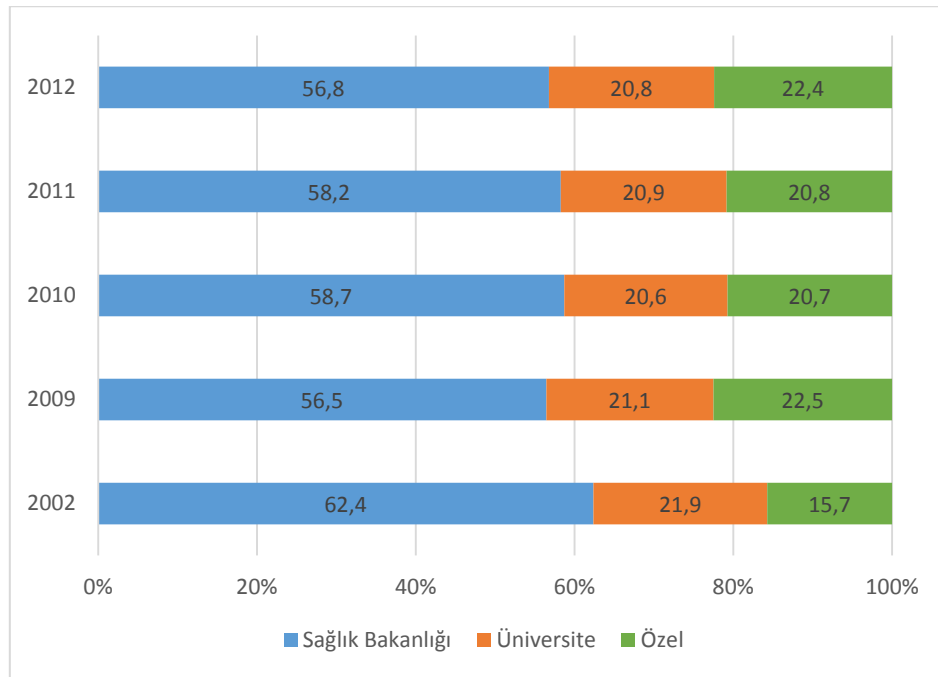
Şekil 10. Türk Sağlık Sektöründe 100.000 Kişiye Düşen Hemşire ve Ebe Sayısının Uluslararası Karşılaştırması⁵⁴

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*, Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013, s.135.

Şekil 10, her 100.000 kişiye düşen hemşire ve ebe sayısının uluslararası düzlemdeki karşılaştırmasını içermektedir. Şekil 9'daki verilere benzer bir şekilde hemşire ve ebe kapasitesi açısından da Türkiye en son sırada yer almakta olup, dünya ortalamasının da altında bir sayısal göstergeye sahiptir. Hemşire ve ebe sayısı bakımından DSÖ Avrupa Bölgesinin ve üst gelir grubu ülkelerin ilk sıralarda yer aldığı tespit edilmiştir.

⁵³ Dünya Sağlık Örgütü ve Avrupa Birliği'ne ilişkin veriler 2013, Türkiye'ye ilişkin veriler ise 2012 yılına aittir.

⁵⁴ Dünya Sağlık Örgütü ve Avrupa Birliği'ne ilişkin veriler 2013, Türkiye'ye ilişkin veriler ise 2012 yılına aittir.



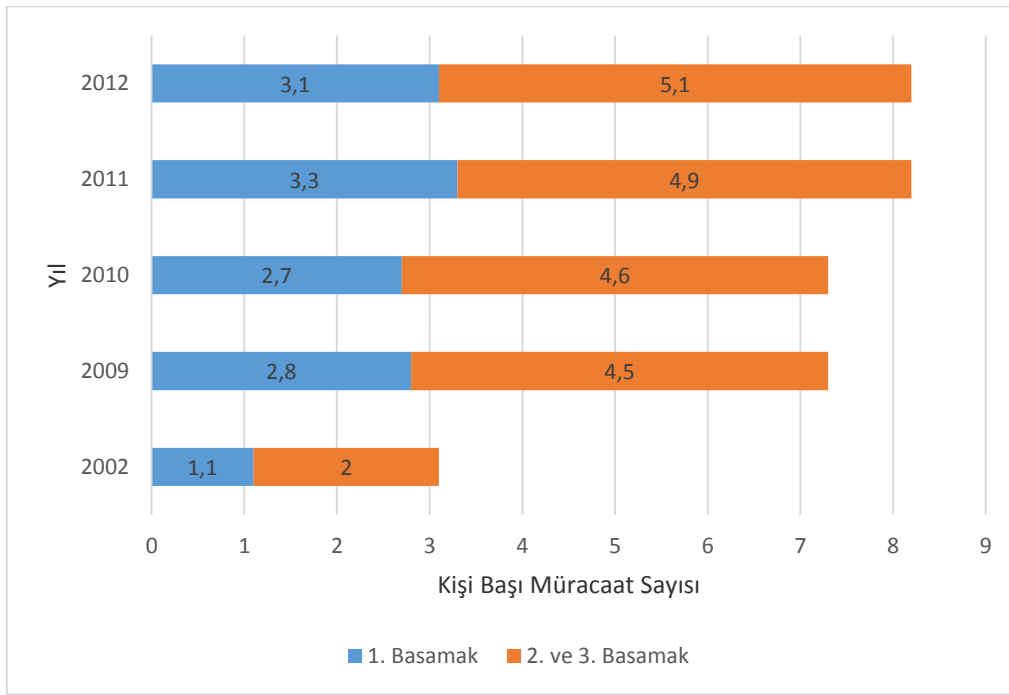
Şekil 11.Türk Sağlık Sektöründe Yıllara ve Sektörlere Göre Toplam Hekim Oranının Dağılımı, (%)

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*, Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013, s.138.

Yıllara ve sektörlere göre toplam hekim sayısının oransal dağılımını gösteren Şekil 11'deki veriler, Sağlıkta Dönüşüm Programı ile birlikte kamuda çalışan hekim sayısının azalma gösterdiğini, buna karşın özel de çalışan hekim sayısının 2002'den 2012'ye yaklaşık %7 oranında bir artış olduğunu ortaya koymaktadır. Bu durum, kamusal hizmet sunumu kapasitesi açısından bir sorun olarak karşımıza çıkmakta, özel sektör için ise hasta oranındaki artışı açıklayabilecek bir gösterge teşkil etmektedir.

2.3.Türk Sağlık Sektöründe Sağlıkta Dönüşüm Programı Sonrası Sağlık Hizmet Talebi

Türk sağlık sektöründe hem ülke içinde hem de ülke dışındaki sağlık hizmetlerine yönelik başvuru düzeyi, özellikle ulaşılabilirlik bakımından önemli göstergelerden birisidir.



Şekil 12.Türk Sağlık Sektöründe Hizmet Kapsamına Göre Kişi Başı Hekime Müracaat Sayısı

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*, Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013, s.91.

Türk sağlık sektöründe Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrası örgütlenme ve hizmet sunumu kapasitesinin niceliksel artışını gösteren en somut göstergelerden birisi, hizmet kapsamına göre kişi başına hekime müracaat sayısıdır (Bkz. Şekil 12). Şekil 12 dikkatle incelendiğinde, 2002 yılında birinci, ikinci ve üçüncü basamak başvuru sayısının kişi başına 3,2 olduğu, bu sayının her geçen yıl artarak 2012 yılında 8,2'ye ulaştığı gözlemlenmektedir. Bu durum, sağlık hizmetlerine ulaşım kapasitesinin yükseldiğini ve Türkiye genelinde artan nüfusun da etkisiyle sağlık hizmetlerine başvuru sayısının neredeyse 3 katına çıktığını ortaya koymaktadır.

	2002	2009	2010	2011	2012
<i>Sağlık Ocağı</i>	69.103.517	123.851.458	84.629.163	-	-
<i>Aile Hekimliği</i>	-	65.716.898	108.976.049	240.298.753	221.672.029
<i>Verem Savaş Dispanseri</i>	2.012.458	2.557.787	2.378.998	2.219.534	2.143.765
<i>Ana Çocuk Sağlığı ve Aile Planlaması Merkezi</i>	2.980.481	5.707.593	3.831.859	944.842	630.583
<i>TSM'ler Tarafından Yapılan Diğer Muayeneler</i>	-	-	-	-	10.035.342
<i>Özel Poliklinikler</i>	731132	2.387.515	2.497.352	882.973	655.432
<i>Birinci Basamak Toplamı</i>	74.827.588	200.221.251	202.313.421	244.346.102	235.137.151
<i>Özel Tıp ve Dal Merkezileri</i>	9.824.802	32.082.953	33.788.328	29.040.707	32.012.211
<i>Hastaneler</i>	124.313.659	295.262.190	302.984.218	337.849.536	354.636.935

2. ve 3. Basamak Toplamı	134.138.461	327.345.143	336.772.546	366.890.243	386.649.146
Genel Toplam	208.966.049	527.566.394	539.085.967	611.236.345	621.786.297

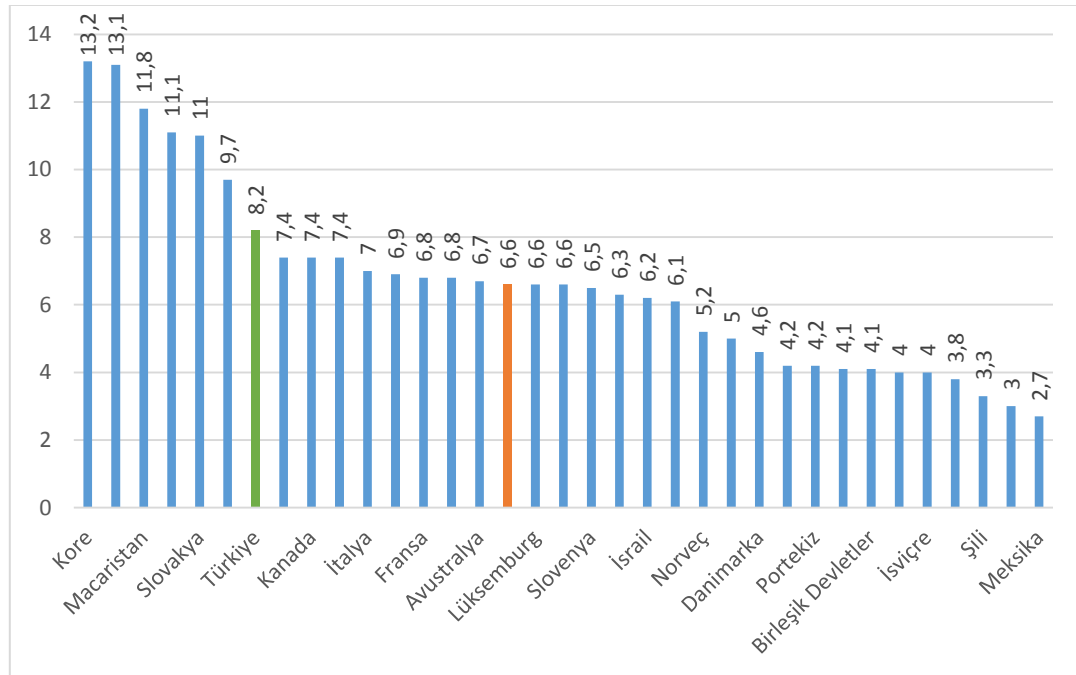
Şekil 13.Türk Sağlık Sektöründe Kurum Türleri ve Yıllar Bazında Toplam Hekime Müracaat Sayısı

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*, Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013, s.91.

Türk sağlık sektöründe toplam hekime müracaat sayılarının yıllara ve kurum türlerine göre sınıflandırmasını içeren Şekil 13, 2002 yılında toplamda 208.966.049 olan başvuru sayısının, 2012 yılında 621.786.297 olarak gerçekleştiğini göstermektedir.

Şekil 13’deki verilere göre, aile hekimliği uygulamasına başvuru sayısı özellikle 2010 ve 2011 yılında çok önemli bir artış göstermiş, ikinci ve üçüncü basamakta yer alan hastanelere yapılan başvuru sayısı ise 2002 yılından 2012 yılına gelindiğinde yaklaşık olarak 3 kat artarak 386 milyon civarında gerçekleşmiştir.

Ortaya çıkan bir başka sonuç, hastanelere yapılan başvuru sayısının yaklaşık üç kat artarak 355 milyon civarında olduğudur. Türkiye nüfusunun 70-77 milyon aralığında olduğu periyotta, hastanelere ve diğer sağlık kurum ve kuruluşlarına yapılan başvuru sayısı açısından ortaya çıkan veri, sağlık hizmetlerinde hem örgütlenme hem de hizmet sunumu kapasitesinin ne denli yoğunluğa sahip olduğunu ortaya koymaktadır.



Şekil 14.Dünya Geneline Kişi Başı Hekime Müracaat Sayısının Uluslararası Karşılaştırması, 2011

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*, Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013, s.92; OECD, 2013.

Şekil 14, dünya geneline kişi başı hekime müracaat sayısının uluslararası düzlemde karşılaştırmasını içermektedir. Buna göre en yüksek ortalama 13,2 ile Kore’de, en düşük ortalama ise 2,7 ile Meksika’da yer almaktadır. 2011 yılı itibariyle Türkiye kişi başı hekime müracaat sayısı

açısından 8,2 ile OECD ülkeleri ortalamasının üzerinde bir konuma sahiptir. Bu durum, Türkiye’de hekime başvurma oranının birçok ülkeden çok daha fazla olduğunu ortaya koymaktadır.

	2002	2009	2010	2011	2012
<i>Sağlık Bakanlığı</i>	109.793.128	228.279.139	235.172.924	254.342.943	260.974.401
<i>Üniversite</i>	8.823.361	19.364.865	20.098.754	24.437.107	27.080.436
<i>Özel</i>	5.697.170	47.618.186	47.712.540	59.069.486	66.582.098
Toplam	124.313.659	295.262.190	302.984.218	337.849.536	354.636.935

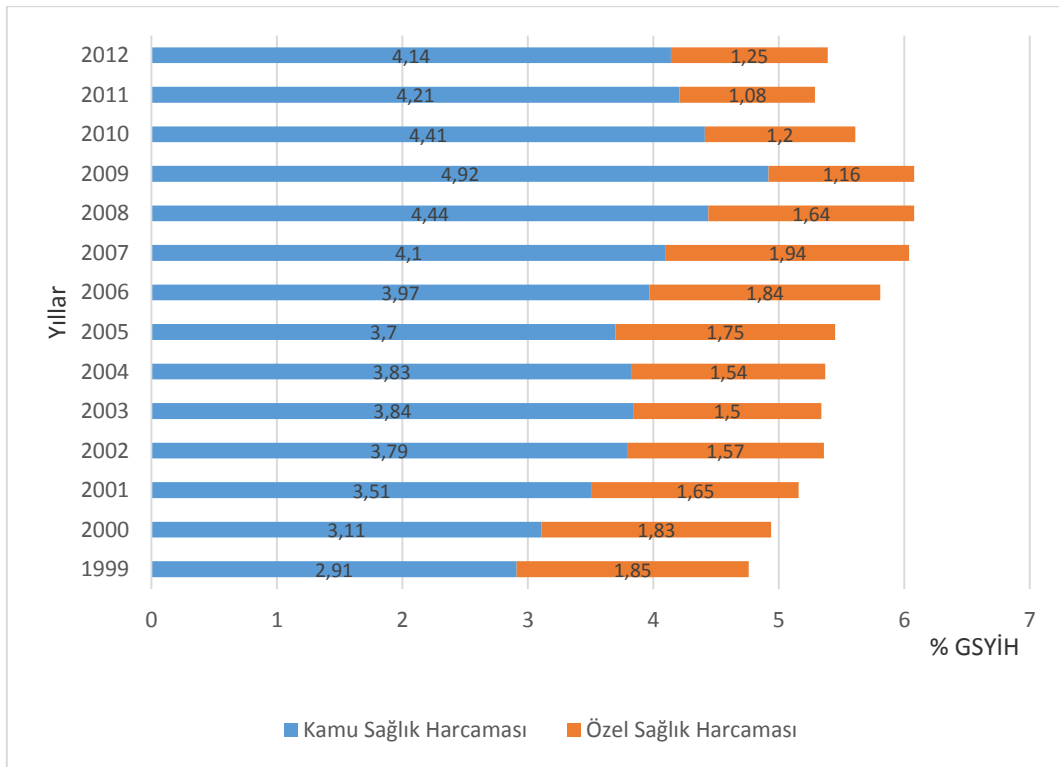
Şekil 15.Türk Sağlık Sektöründe Yıllara ve Sektörlere Göre Hastanelere Müracaat Sayısı

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*, Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013, s.95.

Türk sağlık sektöründe hastanelere müracaat sayısının gösterildiği Şekil 15, hastaların en fazla müracaat yaptığı hastane türünün kamu sektörü olduğunu, ancak 2002 yılından itibaren özel hastanelere yapılan başvuru sayısının hem Sağlık Bakanlığı hem de üniversite hastanelerine yapılan başvuru sayısından çok daha yüksek bir oransal artış gösterdiğini ortaya koymaktadır. Buna göre 2002 yılında özel hastanelere başvuru sayısının 6 milyona yakın bir kapasiteye sahip iken, yıllar bazında önemli bir artış göstererek 2012 yılında yaklaşık 12 kat artarak 66,5 milyon olarak gerçekleştiği görülmüştür. Hastaların Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrasındaki uygulamalar sonrasında özel hastaneleri çok daha fazla tercih ettiği sonucuna ulaşılmaktadır.

2.4.Türk Sağlık Sektöründe Sağlıkta Dönüşüm Programı Sonrası Sağlık Harcamaları

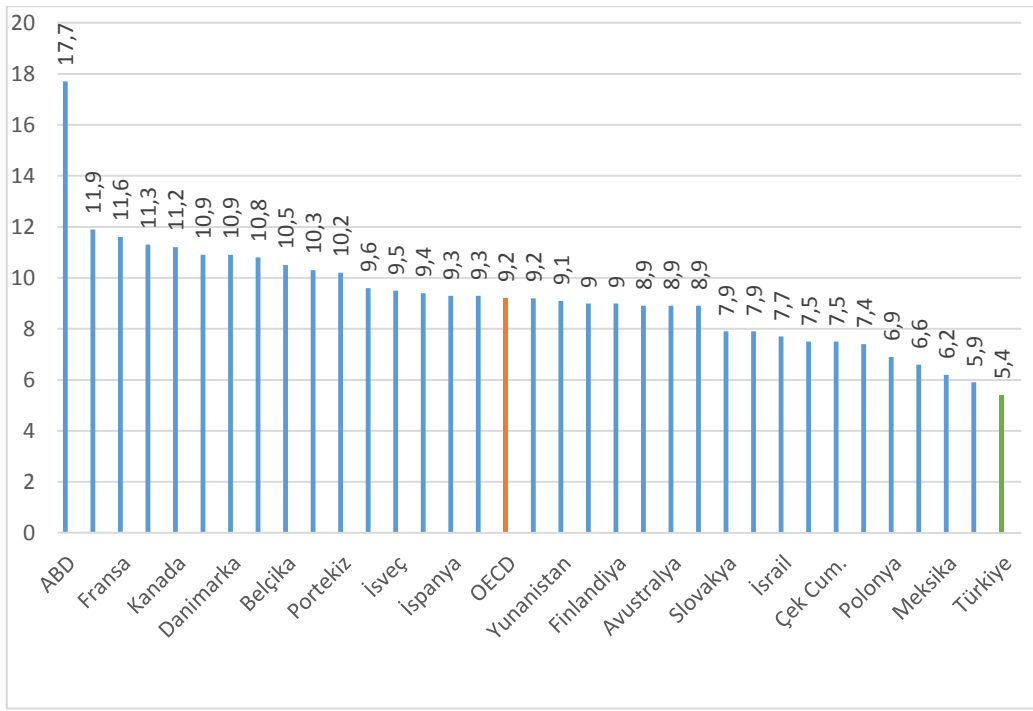
Sağlık hizmetleri ile ilgili en önemli konuların başında gelen sağlık harcamaları, sağlık reformları sonrası sektördeki görünüme ilişkin değerlendirme yapılabilecek göstergelerden birisidir.



Şekil 16. Türk Sağlık Sektöründe Yıllara Göre Kamu ve Özel Sağlık Harcamasının GSYİH İçindeki Payı, (%)

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*, Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013, s.156.

Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrasında Türk sağlık sektöründe örgütlenme ve hizmet sunumu kapasitesi ile ilişkilendirilebilecek bir başka gösterge, sağlık hizmetlerinin finansman boyutu diğer bir deyişle sağlık harcamaları düzeyidir (Bkz. Şekil 16). Buna göre ilk olarak 2003 yılında uygulamaya konulan Sağlıkta Dönüşüm Programı ile birlikte sağlık harcamalarının Gayri Safi Yurt İçi Hasıla içerisindeki oranının artış eğiliminde olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Şekil 16 incelendiğinde, özellikle 2006, 2007, 2008 ve 2009 yıllarında bu oranının en yüksek seviyelere ulaştığı ve 2010 yılından itibaren azalma eğilimi gösterdiği görülmektedir. Ayrıca kamu sağlık harcamalarının özel sağlık harcamalarına oranla daha yüksek bir seviyede seyrettiği ifade edilmektedir.

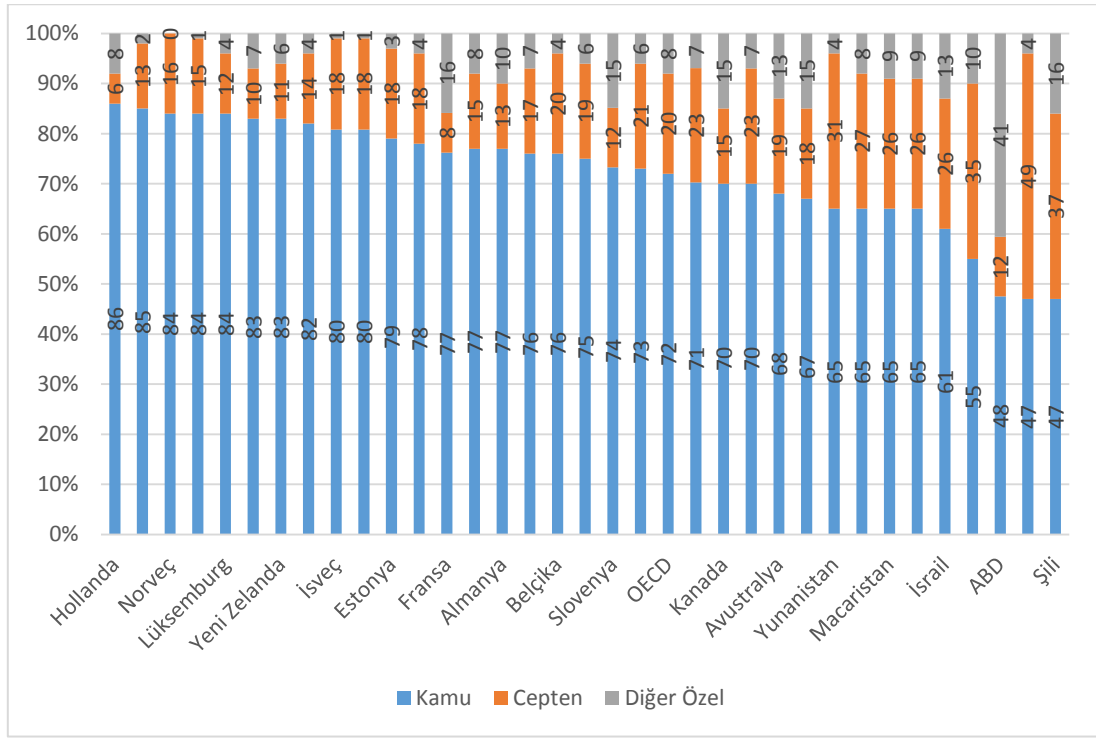


Şekil 17. OECD Ülkelerinde Toplam Sağlık Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı, (%)⁵⁵

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*, Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013, s.156; OECD, 2013.

Türk sağlık sektöründe sağlık harcamaları ile ilgili fikir verebilecek bir başka sayısal gösterge, OECD ülkelerinin toplam sağlık harcamalarının Gayri Safi Yurt İçi Hasıla içindeki payına ilişkin ortalamaları içeren verilerdir (Bkz. Şekil 17). Buna göre Türkiye, toplam sağlık harcamalarının GSYİH içindeki payı açısından %5,4 oranı ile hem OECD hem de diğer ülkelerin seviyelerinin altında yer almaktadır. OECD ortalaması %9,2 olarak gerçekleşirken, en yüksek ortalama ABD’de ortaya çıkmıştır. Ayrıca özellikle ABD’de özel sağlık harcamalarının toplam harcamaların yarısına yakın bir düzeye sahip olduğu da açıkça anlaşılmaktadır.

⁵⁵ OECD verileri 2013, Türkiye verileri ise 2012 yılına aittir.



Şekil 18. OECD Ülkelerinde Finansman Türüne Göre Sağlık Harcamaları⁵⁶

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*, Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, Ankara, 2013, s.162; OECD, 2013.

Türk sağlık sektöründe Sağlıkta Dönüşüm Programı uygulamaları sonrasında finansman alanındaki gelişmelerin değerlendirilmesine ilişkin bir başka veri, OECD ülkelerinde finansman türüne göre sağlık harcamalarının kamu, cepten ve diğer özel kategorisinde sınıflandırılmasına ilişkindir (Bkz. Şekil 18). Buna göre Türkiye’de kamusal sağlık harcamalarının OECD ülkelerinin ortalamasından yüksek olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Özellikle Avrupa Birliği ülkelerinden Slovakya, Polonya, Yunanistan, Portekiz ve Macaristan’ın kamusal sağlık harcamalarının Türkiye’ye oranla daha alt düzeyde olduğu ve bu ülkelerde cepten yapılan ödemelerin oranının toplam harcamalar içerisindeki payının daha yüksek düzeyde seyrettiği görülmektedir.

SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Sağlık hizmetleri, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ekonomik, siyasi ya da teknolojik gelişmelerle de bağlı olarak mevcut sorunların çözümüne yönelik çok sayıda reform faaliyetlerine konu olan alanlardan birisidir. Özellikle 1970’li yıllar sonrasında dünyadaki ekonomik ve siyasal gelişmeler, kamu yönetimi anlayışını ve özelde de sağlık sektörünü önemli ölçüde etkilemiştir.

Türkiye’de sağlık sektöründe çeşitli nedenlerle her dönem reform ya da yeniden yapılandırma çalışmalarına başvurulmuş ve hukuki düzenlemeler eşliğinde bazı kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. 2000’li yıllar Türk sağlık sektöründe önemli bir dönüşüme sahne olmuştur. 58. Hükümet tarafından ilan edilen Acil Eylem Planı’nda sağlık sektörü ile ilgili hedeflere paralel olarak ortaya konulan ve Dünya Bankası tarafından da desteklenen Sağlıkta Dönüşüm Programı, örgütsel ve hizmet sunma boyutları açısından çok sayıda değişikliği beraberinde getirmiştir.

Sağlıkta Dönüşüm Programı ile birlikte Sağlık Bakanlığı teşkilatının yeniden yapılanmasından aile hekimliği modeline, e-sağlık uygulamalarından evde sağlık bakımı hizmetlerine, acil sağlık hizmetlerinden hastanelerdeki anlayış ve altyapı değişikliklerine, genel sağlık sigortasından entegre sağlık kampüslerine kadar çok sayıda konu ve alanda değişim gerçekleştirilmiştir.

⁵⁶ OECD verileri 2013, Türkiye verileri ise 2012 yılına aittir.

Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrasında Türk sağlık sektöründe yapılan değişiklikler, örgütlenme ve hizmet sunumu kapasitesini doğrudan etkilemiştir. Sağlıkta Dönüşüm Programı uygulamaları ile birlikte;

-hastane ve hastane yatağı sayısında yaklaşık %20 oranında bir artış gerçekleştiği, ancak bu artış sonrasındaki kapasitenin uluslararası göstergeler açısından yeterli düzeyde olmadığı,

-hastane doluluk oranlarında özel sektör sağlık hizmet kuruluşları başta olmak üzere yükseliş trendinin olduğu,

-insan kaynakları açısından hekim sayısının arttığı ancak her 100.000 kişiye düşen hekim ortalaması açısından uluslararası göstergeler açısından mevcut kapasitenin yetersiz kaldığı ve bu durumun hemşire ve ebe sayısı bakımından da geçerlilik arz ettiği,

-kamuda çalışan hekim sayısı oranının yıllar bazında azalma yönünde ivmeye sahip olduğu, buna karşın özelde çalışan hekim sayısının artış gösterdiği,

-sağlık hizmetlerine müracaat sayısının 2002'den 2012'ye kadar yaklaşık 3 kat artış gösterdiği ve bu doğrultuda ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmet kuruluşlarına başvuru oranının önemli düzeylere ulaştığı,

-özellikle hastanelere yapılan başvuru sayısının 2012 yılında Türkiye nüfusunun yaklaşık 5 katı oranında 360 milyon civarında olduğu,

-hastanelerin kategorize edildiğinde en fazla müracaat artış oranının özel sağlık hizmet kuruluşlarına olduğu,

-kişi başı hekime müracaat açısından OECD ortalamasının üzerinde bir düzeye sahip olduğu,

-sağlık harcamalarının OECD düzeyinin yarısına yakın bir düzeyde olduğu ve kamusal harcamaların diğerlerine oranla toplam içerisinde dörtte üçlük bir orana denk düştüğü gözlemlenmektedir.

Sağlıkta Dönüşüm Programı ile birlikte özel sağlık hizmet kuruluşlarının hem örgütlenme hem de hizmet sunumu açısından önemli bir düzeyde gelişme kaydettiği, bu durumun özellikle sağlık sektöründe rekabet ve kalitenin ilerlemesine katkı sağladığı ifade edilebilir.

2003 sonrası Türk sağlık sektöründeki gelişmeler kurumsal yapılanma, hizmet sunumu ve finansman göstergeleri bakımından gelişme sağlandığını, ancak bu gelişmelerin hem OECD hem de dünyanın gelişmiş ülkelerinin sağlık göstergeleri ile kıyaslandığında halen yetersiz bir pozisyonda olduğunu göstermektedir. Türkiye'nin bölgesel düzeydeki gelişmişlik kriterleri ve nüfus potansiyelinin uluslararası kıyaslamalardaki dezavantajlı konumun oluşmasına yol açtığı söylenilebilir. Ancak gelişmiş bir sağlık sistemine sahip olabilmek için örgütlenme ve hizmet sunumu kapasitesinin artırılması, bunun için de sağlık sektörüne ayrılan insan kaynakları, fiziksel altyapı ve diğer maddi kaynakların iyileştirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

58. Hükümet Acil Eylem Planı, 3 Ocak 2003, www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2224/aep.pdf, (10.04.2013).

663 sayılı Sağlık Bakanlığı Ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete Tarih: 02.11.2011 Sayı: 28103 (Mükerrer).

AKTEL, Mehmet; ALTAN, Yakup, KERMAN, Uysal ve EKE, Erdal (2013), "Türkiye'de Sağlık Politikalarının Dönüşümü: Sağlık Bakanlığı'nın Taşra Örgütlenmesi Üzerinden Bir Analiz", *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. XV, S.2, s.37-66.

ATABEY, Selin E. (2012), *Sağlık Sistemleri ve Sağlık Politikası*, Gazi Kitabevi, Ankara.

ATUN, Rıfat A. (2001), "Kamu ve Sağlık Sektöründe Değişim", *Yeni Türkiye, Sağlık-II*, C.40, s.1148-1162.

- AVRUPA BİRLİĞİ, “Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu”, http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012_ilerleme_raporu.pdf, (Erişim Tarihi: 30.12.2013).
- AYTAR, Gülşen, YEŞİLDAL, Nuray (2004), "Yatan Hasta Memnuniyeti", *Düzce Tıp Fakültesi Dergisi*, C.3, s.10-14.
- BALCI, Asım ve KIRILMAZ, Harun (2007), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Sağlık Sektörüne Yansımaları”, *Sağlık Ekonomisi ve Sağlık Yönetimi*, Ed. Coşkun Can Aktan ve Ulvi Saran, Aura Kitapları, İstanbul, s. 134-165.
- BERG, L. Van Den, Der MEER, J Van; Pol, P. (2003), Organizing Capacity and Social Policies in European Cities, *Urban Studies*, Vol. 40, No: 10, p.1959-1978.
- BERG, L. Van Den, POL, P. (1997), The Organising Capacity of Metropolitan Regions, Environment And Planning C:, *Government And Policy*, Vol. 15, p.253-272.
- ÇELİKAY, Ferdi ve GÜMÜŞ, Erdal (2011), “Sağlıkta Dönüşümün Ampirik Analizi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.66, No. 3, s. 55-92.
- EROL, Hatice ve ÖZDEMİR, Abdullah (2014), “Türkiye’de Sağlık Reformları ve Sağlık Harcamalarının Değerlendirilmesi”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, C.4, S.1, s.9-34.
- GÜNAYDIN, Davuthan (2011), “Sağlık Hizmetlerinde Küresel Reform Yaklaşımları”, *Sosyal Siyaset Konferansları*, S.60, C.1, s.323-365.
- KARADAĞ, Zennure, AYDINTAN, Belgin ve AYDIN, Sabahattin, "Aile Hekimliği Uygulamasında Aile Hekiminin Özelliklerinin Hasta Memnuniyetine Etkisi", *Uluslararası Sağlık ve Hastane Yönetimi Kongresi Bildiriler Kitabı*, C.2, s.561-569.
- KERMAN, Uysal ve EKE, Erdal (2014), "Sosyal Devletten Neoliberal Devlete Türk Sağlık Sektöründeki Paydaşların Sağlıkta Dönüşüm Algısı", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.19, S.1, s.65-80.
- KIRILMAZ, Harun (2013), "Hasta Memnuniyetini Etkileyen Faktörlerin Sağlık Hizmetlerinde Performans Yönetimi Çerçevesinde İncelenmesi: Poliklinik Hastaları Üzerine Bir Alan Araştırması", *Acıbadem Üniversitesi Sağlık Bilimleri Dergisi*, C.4, S.1, s.11-21.
- LAMBA, Mustafa; ALTAN, Yakup, AKTEL, Mehmet ve KERMAN, Uysal (2014), “Sağlık Bakanlığı’nda Yeniden Yapılanma: Yeni Kamu Yönetimi Açısından Bir Değerlendirme”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.47, S.1,s.53-78.
- OECD - DÜNYA BANKASI (2008), *OECD Sağlık Sistemi İncelemeleri Türkiye*, OECD VE IBRD/Dünya Bankası Yayını.
- OECD (2010), *Making Reform Happen Lessons from OECD Countries*, OECD.
- OECD (2013), *Health at a Glance 2013*, OECD Indicators, OECD Publishing.
- ORHANER, Emine (2006), “Türkiye’de Sağlık Hizmetleri Finansmanı ve Genel Sağlık Sigortası”, *Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi*, S.1, s.1-22.
- ÖNSÜZ, M. Fatih, TOPUZOĞLU, Ahmet, CÖBEK, U. Can, ERTÜRK, Sercan, YILMAZ, Fatma ve BİROL, Selim (2008), "İstanbul’da Bir Tıp Fakültesi Hastanesinde Yatan Hastaların Memnuniyet Düzeyi", *Marmara Medical Journal*, C.21, S.1, s.033-049.
- ÖZCAN, Mansur, ÖZKAYNAK, Veysi ve TOKTAŞ, İzzettin, "Silvan Devlet Hastanesine Başvuran Kişilerin Memnuniyet Düzeyleri", *Dicle Tıp Dergisi*, C.35, S.2, s.96-101.
- ÖZDEMİR, Y. Ekrem (2001), “Sağlık Reformları -1980 ve 90’lı Yılların Sağlık Politikaları”, *Yeni Türkiye, Sağlık-1*, C.39, s. 276-293.
- ÖZSOY, H. İbrahim (2001), “Sağlıkta Değişim Rüzgarları”, *Yeni Türkiye, Sağlık-II*, C.40, s.1107-1109.

- PEKTEN, Ali (2006), “Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Getirdiği Yenilikler”, *Sayıştay Dergisi*, S.61, s.119-138.
- SAĞLIK BAKANLIĞI (2003), *Sağlıkta Dönüşüm*, Sağlık Bakanlığı Yayını, Ankara.
- SAĞLIK BAKANLIĞI (2008), *Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı İlerleme Raporu*, Sağlık Bakanlığı Yayını, Ankara.
- SAĞLIK BAKANLIĞI (2011), *Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı Değerlendirme Raporu (2003-2010)*, Ed. Recep Akdağ, Sağlık Bakanlığı Yayını, Ankara.
- SAĞLIK BAKANLIĞI (2014a), “Yürütülen Projeler - SDP (I. Faz)”, <http://www.pydb.saglik.gov.tr/default.aspx?menuTnm=178&sayfa=SDP>, (Erişim Tarihi: 10.02.2013).
- SAĞLIK BAKANLIĞI (2014b), “Yürütülen Projeler - SDSGRP (II. Faz)”, <http://www.pydb.saglik.gov.tr/default.aspx?menuTnm=176&sayfa=SDSGRP>, (Erişim Tarihi: 10.03.2013).
- SARP, Nilgün, ESATOĞLU, A. Ezel ve AKBULUT, Yasemin (2001), “Globalleşmenin Türk Sağlık Sektörüne Etkileri”, *Yeni Türkiye, Sağlık-II*, C.40, s.1116-1123.
- SOYER, Ata (2003), “1980’den Günümüze Sağlık Politikaları”, *Praksis*, S.9, s.301-319.
- SUR, Haydar, ATLI, Hakkı (2001). “Türkiye’de Sağlık Reformu Çalışmalarına Bir Bakış”, *Yeni Türkiye, Sağlık-II*, C.40, s.1163-1167.
- TOP, Mehmet, TARCAN, Menderes, GÜLER, Hasan ve TEKİNGÜNDÜZ, Sabahattin (2010), "Hastane Sektöründe Yatan Hastaların Hasta Tatmini Ve Hastane Kalitesi Algılamalarının Değerlendirilmesi: İzmir İli Sağlık Bakanlığı Hastaneleri Örneği", *Akademik Bakış Dergisi*, S.22, s.1-29.
- TÜRKİYE HALK SAĞLIĞI KURUMU (2014), “Türkiye’de Aile Hekimliği”, <http://ailehekimligi.gov.tr/aile-hekimlii/tuerkiyedeki-aile-hekimlii.html>, (Erişim Tarihi: 28.06.2014)
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (2012), *Turkey Health System Performance Assessment 2011*, World Health Organization Publication, Denmark.
- YAŞAR, Gülbiye Yenimahalleli ve UĞURLUOĞLU, Ece (2010), “Neoliberalizm, Küreselleşme ve Sağlık”, *Ankara Üniversitesi Dikimevi Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu Dergisi*, C.9, S.1.
- YILDIRIM, H. Hüseyin ve YILDIRIM Türkan (2011), “Healthcare Financing Reform in Turkey: Context and Salient Features”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 21(2), p.178–193.
- YILDIRIM, Savaş (2001). “Değişimin Getirdiği Reform İhtiyacı”, *Yeni Türkiye Sağlık-II*, C.40, s.1140-1144.

KURUM BİRLEŞMELERİNDE KURUMSALLAŞMA SORUNU SOSYAL GÜVENLİK KURUMU PERFORMANS ARAŞTIRMASI

INSTITUTIONALIZATION PROBLEMS ON MERGERS OF PUBLIC INSTITUTIONS A SURVEY OF PERFORMANCE IN THE SOCIAL SECURITY INSTITUTION

Kamil Ufuk Bilgin

Prof.Dr. TODAİE öğretim üyesi; kbilgin@todaie.edu.tr

Edip Maraş

T.C.Sosyal Güvenlik Kurumu, İns. Kayn. D.Başk. edpmrs@hotmail.com

ÖZET

Kurum birleşmesi, birleşen kurumların yönetim sistemi, kurumsal yapı, personel ve kurum kültürünü de içeren stratejik değişim çabalarını kapsayan bir süreçtir. Fakat kurum birleşmesi sürecine giren kurumlar için “kurumsallaşma”, birleşme sırasında ve sonrasında çok önemli bir amaç değildir. Bu çalışmada, geçiş çabalarına yönelik olarak, örgütsel performans çerçevesindeki kurumsallaşma üzerinde durulmuştur. Bildirinin alan araştırmasında ise, *Sosyal Güvenlik Kurumu-SGK* adı altında kurum birleşmesi yapılan Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur’un, birleşme öncesi ve sonrası performans seviyeleri karşılaştırılmıştır. SGK, kendi alanlarında ulusal düzeyde hizmet veren üç önemli sosyal güvenlik kurumunun, 28.11.2006 tarihinde kurum birleşmesinin yapıldığı yeni ve son kurumdur. Araştırmada, birleşen kurumlar personelinin, yeni kuruma bağlılığı, kurumsal uyumu, kurumsal özdeşleşmesi ve iş doyumuna bakılmıştır. Bu amaçla, alan araştırması-anket yöntemi uygulanmıştır. Verilerin toplanmasında kullanılan anket formu, kurumsal birleşme öncesi ve sonrası dönemi çalışanların algısıyla değerlendirmek üzere yedi bölüm ve 110 sorudan oluşturulmuştur. Araştırmada verilerin değerlendirilmesinde ve hipotezlerin test edilmesinde SPSS 20.0 programından yararlanılmıştır. Frekans, T-Testi, ANOVA ve Regresyon analizleri uygulanmıştır. Sonuçlar, ilgili literatür dahilinde tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kurum birleşmesi, kurumsallaşma, kurumsal bağlılık, kurumsal uyum, kurumsal özdeşleşme, iş doyumu.

ABSTRACT

Merger is a strategic change effort in all significant of the merged institutions, including management system, organizational structure, personnel, and culture. During and after the merger, “institutionalization” must be most seconder aim of the institutions in the merger. This study focuses on explaining the institutionalization phenomena observed during the transformation effort by creating a grounded framework of organizational performance. Also, the aim of the survey in this study was mainly to compare performance levels before and after the merger of the institutions “*Emekli Sandığı, SSK and Bağ-Kur*” that formed, *SGK-Social Security Institution*. SGK is a new finish public institution that was created 28.11.2006 through the merger of three nationally leading social security institutions of their own fields. In this framework as organizational commitment, organizational adaptation, organizational identification, job satisfaction were also reported by the personnel for before and after the merger. As a metot of the survey, Organizational Commitment Scale, Organizational Identification Scale, Minnesota Job Satisfaction Scale were used. Performance and adaptation scales were formed by the researcher. The data were analyzed using SPSS. Frequency, T-tests, ANOVA and Regression Analyses were used. The findings were discussed based on the literature.

Keywords: Merger, Institutionalization, organizational commitment, organizational adaptation, organizational identification, job satisfaction.

1.Giriş

Asıl amacı uzun erimde yaşlılık, sakatlık ve ölüme ilişkin; kısa erimde ise hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalığı, aile yardımı ve işsizliğe ilişkin sigortalılık olan sosyal güvenlik; aslında çalışanların çalışma sürelerinde ayırdıkları-prim ödedikleri-paralarla, şimdi ve ileride karşılaşacakları olası sağlık, sosyal ve ekonomik sorun ve risklere karşı önceden tedbir alınmasını sağlayan kamu veya özel kurumsal hizmetlerdir. Asgari normları ILO sözleşmesi⁵⁷yle belirlenen, standartları ise *Avrupa Sosyal Şartı*⁵⁸yla belirlenen sosyal güvenlik sistemiyle, şartlarını yerine getiren hak sahiplerine aylık vb. ödemeler yapılmaktadır (Gümüş,2010:4). Ülkemizde mevcut çalışan/aktif sigortalıların yanı sıra; yaklaşık 6 milyon işçi emeklisine, 2.5 milyon esnaf ve çiftçi emeklisine ve 2 milyon memur emeklisi/pasif sigortalı, başlıca ikramiye, aylık ve sağlık hizmeti olmak üzere çeşitli sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlanmaktadırlar.

Devlet Planlama Teşkilatı Özel İhtisas Komisyonu'nun 9.Beş yıllık Kalkınma Planı için hazırladığı rapora göre (DPT,2007:8-14), T.C.Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'un sorunları gelişmekte olan ülkelerle büyük oranda benzerlik göstermektedir. Genç nüfusumuz olmasına karşın, sosyal güvenlik sistemimizde Sosyal güvenlik reformu öncesi sorunlar yaşanmıştır. Bu sorunlardan en önemlisi aktif sigortalı sayısının pasif sigortalı sayısına oranının az olmasıdır ki bu durum sosyal güvenlik sisteminin finansmanını güçleştirmiştir. Aktif sigortalıların pasif sigortalıları karşılama oranı 1,7'dir. Ayrıca, sigortalı olduğu halde dönem içinde geçici işsizlik gibi nedenlerle prim ödemeyen sigortalıların da hesaba katılması ile bu denge daha da kötü duruma gelmektedir. Türk Sosyal Sigorta kuruluşları, gelir-gider dengesini sağlayabilmek için 1992 yılından itibaren her yıl devlet bütçesinden yardım almıştır. Devlet bütçesinden aktarılan kaynak miktarı her yıl daha da artmıştır. Ayrıca her üç sosyal sigorta kuruluşu da sağladıkları sosyal sigorta yardımları itibarı yeterli olmamış, bu üç kuruluşun da hizmet kalitesi çok düşük durumda olmuştur (Arıcı,1999:13).

Sosyal güvenlik alanında faaliyet gösteren birden fazla kurumun bulunması, bu kurumlar kapsamında bulunan kişilerin hak ve yükümlülüklerinin farklılaştığı bir sosyal güvenlik sistemi yaratmıştır. Bu dağınık yapı eşgüdüm sağlanmasını önlemekte, diğer taraftan mevzuatın karmaşık olması, aşırı bürokratik işlemler, bilgi işlem alt yapısının yetersiz olması ve personele ilişkin sorunlar, sosyal güvenlik kurumlarının etkin çalışmasına engel olmuştur. Bunun sonucunda, emekli aylığı bağlanmasından, sağlık raporu alınmasına ve sağlık hizmetlerine erişime kadar birçok işlemin süresini uzatmıştır. Bilgi işlem altyapısı ve nitelikli personel eksikliği, ileriye yönelik yükümlülüklerin doğru bir şekilde tespit edilerek gerekli önlemlerin alınmasına da engel olabilmektedir. Diğer taraftan, denetim mekanizmalarının etkin işlememesi, gerek sigortalı gerekse prim kaçaklarının önlenememesiyle sonuçlanmıştır. Bu türden sorunların çözümüne ilişkin reform sürecine, bu üç kurumun birleştirilmesiyle başlanmıştır. Ancak, kurum birleşmesi, beraberinde kurumsal bağlılık, özdeşleşme, uyum ve iş doyumunu içeren kurumsallaşma sorunlarına yol açmıştır.

1.1.Kavramsal Çerçeve

Araştırmanın kavramsal çerçevesini performans, kurum birleşmesi ve kurumsallaşma kavramları oluşturmaktadır. Aslında, birbirleriyle çok ilgili olan bu kavramlardan kurum birleşmesi ve kurumsallaşma, başarıyla yönetildiklerinde performansı artırabilen kavramlardır. Bu nedenle, kurum birleşmesi ve kurumsallaşma kavramları sorunları açısından ele alınıp incelenecektir. Ancak, araştırmanın temelini oluşturması açısından kurum birleşmesinin, sadece sorunları değil oluşum süreci ve faydaları üzerinde de durulacaktır. Kurumsallaşma kavramı ise, daha çok oluşumunda karşılaşılan sorunları açısından incelenecektir. Zira, bu sorunlar, alan araştırmasının da temel konuları olacaktır.

1.1.1.Performans Kavramı

Performans kavramını, diğer bir adıyla “başarımı” önceden belirlenen kurumsal amaç ve iş hedeflerine yönelik olarak ortalama üzeri elde edilen mal ve hizmet/iş miktarı olarak tanımlayabiliriz. Performans yönetimini ise, kurumsal anlamda kurum amaçlarına belirlenen bütçeye uygunlukla

⁵⁷

ulaşma; takım ve bireysel anlamda da, belirlenen hedeflere ortalamanın üstünde mal ve hizmet/iş miktarına ulaşma sürecidir (Bilgin,2004:58). Bu süreç, örgüt ve iş analizleriyle başlayıp, iş ve insan kaynağı tanımlaması ile devam etmekte; iş/performans ölçümü sonucuna göre karar vermekle sonlanmaktadır (Bilgin,2007a:99).

Kamu sektöründe de performans ekonomiklik, verimlilik ve etkililik için uygun istihdamın yanısıra, uygun eğitim ve değerlendirme yöntemleri üzerinde durulmalıdır (Flynn,2007:129-133). Ancak, performansın kamu yönetimi anlayışına yansımaları, yeni kamu işletmeciliğı anlayışına ilişkin gelişmeler sonrasında olabilmektedir. Zira, geleneksel kamu yönetimindeki bu dönüşümle, devletin bilinçli vatandaşa, sivil toplum kuruluşlarına ve özel sektöre duyarsız kalamaması söz konusu olmuştur (Genç,2010:148). Bu gelişme, kamu yönetiminde ekonomiklik, verimlilik ve etkililik olarak içeriğı belirlenen performansa göre yönetim ve denetime önemin verilmesini gerektirmiştir (Bilgin,2007b:). Diğer taraftan, performansı kurumsal açıdan artıran araçlardan biri kurum birleşmesi olabilirken; birleşme sonrası ortaya çıkan birleşmeye ilişkin kurumsallaşma sorunlarının giderilmesi ölçüsünde performansın artışı da söz konusu olabilmektedir.

1.1.2.Kurum Birleşmesi Kavramı

Kurum birleşmesi kavramını, iki veya daha fazla kurumun, kurumlardan birinin ya da diğerinin/lerinin tüzel kişiliklerini kaybederek hukuki anlamda birleşmeleri şeklinde tanımlamak mümkündür. Birleşmelerde, kurum varlıklarının tümünün külli halefiyet yoluyla aktarılması söz konusudur. Bununla hukuki anlamdaki birleşme, yeni kuruluşdaki birleşme (ana kuruma devir), devralma (kurum varlıklarının bir veya daha fazla anonim kuruma devri) kavramları ifade edilmektedir (Sumer ve Pernsteiner,2004:594).

Kurum birleşmesiyle amaçlanan, birbirine eşit ölçüde iki ya da daha fazla kurumun birleşerek güçlü ve değışik bir isim altında yeni bir kurum oluşturulmasıdır; birleşen kurumlarda hiçbirisi diğerine üstünlük elde etmez, diğerinin kontrolünü elinde bulundurmaz ve birleşen kurumların ortakları bir güven ortamı içinde, yeni oluşumun risklerini ve ödülleri eşit şekilde üstlenirler (Stahl,2012:5). Böylece birleşme ile ortaya yeni bir kurum ve yeni bir tüzel kişilik çıkmakta birleşen kurumların tüzel kişilikleri sona ermektedir. Bir araya gelen kurumların hepsi dağıtılır ve sadece yeni oluşan kurum işlemeye devam eder. Ancak, birleşme sonucu değışime uğrayan kurumsal yapı, sistem, süreç ve kurum kültürünün, birleşen kurumlar personeline stress, uyumsuzluk, direnç, çatışma ve hatta kavgalara yol açar (Buono and Bowditch,2003:2-3). Kurum birleşmesi, genel olarak isteğe bağıldır ve çoğunlukla yeni bir kurum adıyla sonuçlanmaktadır.

Birleşmeler genellikle yatay, dikey, dairesel (tamamlayıcı) ve karma birleşmeler olarak dört çeşittir. Bir hizmetin üretiminde aynı düzeyde yer alan kurumların birleşmesi yatay (Aslan,2001:251); üretim sürecinde birbirlerini bütünleyecek şekilde kurumlar arasında gerçekleşen sinerjiye dikey (Karalar,1994:161); aynı yol veya benzeri yöntemlerle hizmet üreten kurumların birleşmesi dairesel (Müftüoğlu,1989:533) veya “Ortak Merkezli Birleşmeler” (Akdemir,1992:162) de denir. Böylece, aynı ya da benzer hizmet üreten kurumların daha etkin ve denetim altında bir hizmet verilebilmesi mümkündür (Baş, 1990:50). Buna en iyi örnek, Emekli Sandığı, SSK ve Bağı-Kur, birleşmesiyle ortaya çıkan Sosyal Güvenlik Kurumu’dur. Esas faaliyet alanı dışındaki farklı hizmetler veren kurumların birleşmesi ise, karma birleşme olarak adlandırılmakta (Sumer ve Pernsteiner, 2004:594); ve hizmet çeşitleme, hedef kitleyi ya da kurumsal büyüme amaçlı olarak yapılabilmektedir.

1.1.2.1.Kurum Birleşmesi Süreci

Uygulanması güç ve sıkıntılı bir süreçtir. Ancak, kurumların bu zorlu sürece gereken önemi vermemeleri halinde birleşme, tarafları istenilen yeni kuruma ulaşmada başarısız kılabilir (Çelik,1999:59). Çünkü, birleşme sürecinin her aşamasının ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. Zira, birleşme süreci genel olarak birleşecek kurumların araştırılıp-seçilmesi, birleşmenin planlanması, seçilen kurumlarla görüşülerek birleşmenin gerçekleşmesinden oluşmaktadır.

1.1.2.2.Kurum Birleşmesi Faydaları

Kurum birleşmesinin temel faydası, yeni hizmet üretimine girmek, yeni hedef kitlelere ulaşmak ve hatta uluslararası alanda rekabet edebilmek için sinerji etkisinden yararlanmak olurken; diğer faydaları da şunlar olmaktadır :

- Kurumların büyümesiyle beraber planlama kavramının yerleşmesi,
- Daha yüksek ekonomik güce kavuşulması,
- Büyüme sonucu iç ve dış denetimin ve mali etkinliğin gerçekleşmesi,
- Sermaye piyasası araçlarının daha kolay kullanılabilmesi,
- Sabit ve değişken maliyetlerin azaltılması,
- Ar-Ge çalışmalarının geliştirilmesi,
- Hizmet çeşitlenmesine gidilebilmesi,
- Yönetimsel performansın artırılması,
- Teknoloji yenileme fırsatı doğması,
- Birleşme getirisiyle yeni yatırımlar yapılabilmesi,
- Ürün kalitesi ve kapasitenin artırılabilmesi.

1.1.2.3.Kurum Birleşmesi Sorunları

Kurumsal birleşmeler, her zaman olması gereken en uygun durumu ortaya çıkarmayabilir. Kurumsal birleşmelerden bazıları, olumsuz sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir. Birleşme sürecinde kurumların hatalı değerlendirilmesi, kurum kültürünün uyum göstermemesi, birleşen kurumların birbirlerinin sorunlarını da devralmaları ve birleşen kurumların yönetici performanslarının yeterli seviyede olmaması gibi birleşmeler, bazı sorunları da beraberinde getirmekte birleşme faaliyetinden beklenen olumlu sonuçların ortaya çıkmasına mani olmaktadır. Kurum birleşmelerine ilişkin sorunlar, genellikle birleşen kurumlara ait unsurların yeni kuruma dönüşme ve bütünleşme sürecinde ortaya çıkan sorunlar olmaktadır. Yeni kuruma dönüşme ve bütünleşmeyi sağlamaya ilişkin sorunları, başlıca şu altı başlıkta toplayabiliriz:

- Yönetim yapısı ve örgütlenmeye ilişkin sorunlar,
- Mali yönetime ilişkin sorunlar,
- İşleyiş ve yönetime ilişkin sorunlar,
- Üretim biçimi ve hizmet kalitesine ilişkin sorunlar,
- İnsan kaynakları yönetimine ilişkin sorunlar,
- Hedef kitlesine ilişkin sorunlar.

Stratejik amaçlarla gerçekleştirilen kurum birleşmelerinin temelini sağlam kurmak için, bu sorunların çözülmesi gerekmektedir. Aksi halde, birleşme sonucu $2+2=5$ olması beklenen sinerji ve görevdeşliğe ulaşmak pek mümkün olamamaktadır. Diğer taraftan, birleşme amaçlarına ulaşılması ve sinerjinin devam etmesi için yeni kurumda bütünleşme sonrası, kurumsallaşma sağlanmalıdır. Zira, yukarıda sıralanan sorunlar kurum birleşmesinin daha çok başlangıçta çözülmesi gereken sorunlarıdır. Esas olan, çözüm sonrasında birleşme başarısının devamı için kurumsallaşmayı sağlamaktır.

1.1.3.Kurumsallaşma Kavramı

Kurumsallaşma kavramını kısaca, bir kurumda karar, iş, işlem ve faaliyetlerin, kişilerden ve onların karar, yöntem ve uygulamalarından bağımsız olarak sürdürülebilmesi ve geliştirilmesi şeklinde tanımlayabiliriz (Demirkan,1997). Ancak, bunun için kurum yönetimi ve personeli tarafından meşrulaştırılmış kurumsal vizyon, misyon, amaç ve ilkelerle; açık ve net biçimde tanımlanmış görev, yetki ve sorumluluklar ile kural ve yöntemleri içeren bir kurum kültürünün oluşması gerekmektedir (Baltar,2008).

Weberyan anlayışa paralel olarak kurumsallaşmanın temel amacı, kurumsal yönetim ve işleyişin, kurum üyelerinin kişisel görüş ve düşüncelerinin doğrudan etkisi altında kalmaksızın ve kurallaşmış

olarak gerçekleşmesi anlamına gelmektedir. Zira, Weberyana anlayışa göre kurumlar belli bir büyüklüğe kadar her açıdan yöneticinin kişisel karar ve becerileriyle yönetilebilirken, söz konusu ideal büyüklüğe erişildiğinde kişilerin değil, kuralların geçerli olduğu kurumsallaşmış bir yapıya göre yönetim ve işleyiş gerçekleşmelidir.

Kurumların yapısal ve sosyal açıdan analizinde önemli bir yaklaşım olan, kurumsallaşma yaklaşımına göre (Baş,2013:7), kurumsallaşma süreci hazırlık aşamasında birleşen kurumlar personelinin kendi kurumsal gelenek modellerinde ısrar etmeleri ve diğerlerine direnç göstermeleri, ancak rasyonel akıl karşısından değişime zamanla yenik düşmeleri söz konusu olmakta; objektif kalma ve deneme aşamasında, ortaya çıkan yeni karar ve uygulama yöntemlerine, sorunların çözümü ölçüsünde kullanma/deneme eğiliminde olmaları; oturma/kalıplaşma aşamasında ise, bireysel dürtü olmaksızın uygulamanın gerçekleşmesi söz konusu olmaktadır. Ancak, kurumsallaşma sürecinde ve geliştirilmesinde Selznick (Kurt,2012:353) modeline göre, kurumsallaşmanın istenilen düzeyde gerçekleşebilmesi için kurum personelinin, çalışmakta oldukları kuruma bağlılığı, karar, yöntem ve kurallara uyumu, aralarında işlevsel ve etkili iletişimi sonucu kurumsal kimlik kazanma açısından özdeşleşme ve türdeşlik olmalıdır (Tolbert-Zucker,1996:182). Türdeşliği, burada personelde aranan niteliklerin genel olarak benzerliği olarak ele almak gerekir.

1.1.3.Kurumsallaşma Sorunları

Kurumsallaşma başarısı için kurumsallaşmaya ilişkin sorunları çözmek gerekmektedir. Zira, bu sorunlar zaten kurumsallaşma sürecinde karşılaşılan sorunlar olup, yönetimin kararlılığıyla çözümlenmelidir. Buna göre örneğin, kurumsallaşmış bir ilke olan kariyer sisteminin “içerden yükselme ilkesi”nin yönetsel, siyasal vb. bir etki sonucu esnetilmesi (Sayan,2012:283) veya personel değerlendirme sisteminin performans yerine yöneticilerin kişisel ve öznel kararına bırakılması, kurumsal yönetim anlayışına uygun düşmemektedir (Bkz.Kula,2009). Oysa, yöneticiliğin bir meslek olarak görülmesi ve üst yönetim görevlerine getirilecek genel yöneticilerin buna göre atanmasını öngören profesyonel yöneticilik, kurumsallaşmada aranan yönetici özelliklerinden olmalıdır (Bilgin-Urhan, 2014:685).

1.1.3.1.Kurumsal Bağlılık Sorunu

Bilinen bir gerçektir ki, bireyler toplumsal kimliklerini yalnızca çalıştıkları kurumdan değil, aynı zamanda dahil oldukları diğer gruplardan bölüm, birlik, ögle yemeği grubu, yaş grubu gibi topluluklar yoluyla da edinebilirler. Cinsiyet ve ırk gibi demografik gruplar da, ayrıca kurumlarda insanlar için kimlik oluşturma ana kaynakları olarak görülmektedir. Genellikle, çoklu kimliklerin birbirleriyle ilişkili olarak sıralandığında, bir kimliğin diğerlerine göre daha az ya da daha fazla belirgin olduğu söylenebilir. Kurumsal bağlılık sorunu işte bu farklı kimlikler arasında, bireyin kendini en çok kurumsal kimliğine ait hissetmesiyle ilgili olmaktadır. Diğer bir deyişle, çalışan bireyin kurumuna bağlanması, kurumsal kimliğinin diğer kimliklerine nazaran ağır basmasıyla olabilmektedir. Kurumsallaşma sürecinde bu bağlılık, diğer kurumsal etmenlerin olumlu etkisiyle giderek artmaktadır. Ancak, bu sürecin başında karşımıza sorun olarak çıkmaktadır.

1.1.3.2.Kurumsal Uyum Sorunu

Özellikle işe yeni başlayanlar ile yeniden yapılandırılan ortamlara geçenlerin, karşılaştıkları bir sorun olan kurumsal uyum; genelde bireyin, çalıştığı kurumun ortak hedef ve değerlerini paylaşması ve kurum adına çaba harcamaya istekli olması anlamına gelmektedir. Kurumsal uyum, daha önceki kişisel ve görevsel tecrübeleri yoluyla elde ettiği tutum ve beklentileriyle birlikte kuruma yeni başlayan çalışanların, kurumun tam bir üyesi gibi davranabilmeleri için gereken bilgi, davranış ve tutumlara sahip oldukları, kurumun kurallarını, işleyişini (avantajlar, ödeme sistemi, vb), çalışma grubu içinde nasıl hareket edeceğini (isimleri, görev sorumluluklarını, eş çalışanlarla ve denetçilerle olumlu ilişkiler kurmayı, normları, kültürü, politik davranışlarla, değişime olan dirençlerle, eş çalışanların yeteneksizlikleri ile baş etmeyi) ve kurumun çalışanların beklentilerinin öğrenilmesi gereken bir süreçtir.

Bu süreçte amaçlanan, çalışanı kurumun etkili bir üyesi yapmaktır. Yeni durumu alışmaya gayret eden çalışanlar, bu süreçte gücün kimde olduğunu, kendileri üzerindeki baskıları, kısıtlamaları, özgürlüklerini, başarı ve hayatta kalmaları için ihtiyaçlarının ne olduğunu bulurlar. Eğer kurumsal uyum süreci başarılı olursa, yeni çalışanlar iyi performans gösterirler; yüksek iş doyumları olur ve kurum içinde kalmak için istekli olurlar. Kurumsal uyum süreci, şu üç aşama sonunda sorun olmaktan çıkabilmektedir:

Hem kendi performansı, hem de kurumsal fonksiyon için yeni bilgileri öğrenmek,
Stratejik bir temel kazanıp, bununla sorunları çözmek ve karar vermek,
Kurumun vizyonunu, misyonunu, ilke, amaç ve hedeflerini öğrenmek.

Ancak, kurumun ortamı, çalışanları uyumsuzluğa sürükleyen pek çok durumla doludur. Uyum yeteneği yüksek olan bireyler, kurumun önlemlerini beklemeksizin kendini kurum ortamına uydurmak için etkin ya da edilgen bazı eylemler yaparken; diğer çalışanların, aşağıdaki bazı kurumsal uyum sorunlarıyla karşı karşıya kalmaları söz konusudur (Başaran,2000:183):

Bireyler, uyumsuzluğu hırsla dönüştürerek, uyumsuzluğun verdiği erinçsizlikle, yükselme, ödül kazanma, daha çok erk ve ekonomik yarar savaşımına girebilirler;

Doğal gruplara, dernek ve sendikalara katılarak, kurumdaki uyumsuzluğa böyle yerlerde çözüm bulmaya çalışabilirler;

Kuruma yabancılaşma eğilimine girebilirler;

Devamsızlık gösterirler ve sonuçta kurumdan ilk fırsatta ayrılmak isteyebilirler.

1.1.3.3.Kurumsal Özdeşleşme Sorunu

Kurumsal bağlılığın önemli bir öngöreni olan kurumsal özdeşleşme, çoğunlukla Toplumsal Kimlik Kuramı'na dayanılarak kavramsallaştırılmıştır. Toplumsal kimlik kuramı ise, benlik kavramının iki ana unsurdan oluştuğunu öne sürmektedir: Kişisel kimlik, bireyin kendi becerileri, yetenekleri, çekiciliği ve başkaları hakkında kendine özgü inançlarını içerir. Diğer yandan, toplumsal kimlik “bireylerin bir gruba (ya da gruplara) dahil olduklarını bilmeleriyle ve bu gruba dahil olmaya verilen değere bağlı oluşan benlik kavramıdır. Diğer bir deyişle, kişisel kimlik bireyin kişisel yeterlik ve becerisi gibi belirli niteliklerden oluşurken; toplumsal kimlik, insanların ilişki içinde oldukları grup üyelikleri yoluyla oluşmaktadır.

Toplumsal Kimlik Kuramına göre kurumsal özdeşleşme, bireyin kendine dair bilgiyi çalıştığı kurumdan edindiği bir toplumsal özdeşleşme türüdür. Toplumsal kimlik tanımını uygulayarak, kurumsal özdeşleşme “bireylerin bir gruba (ya da gruplara) dahil olduklarını bilmeleriyle ve bu gruba dahil olmaya verilen değere bağlı oluşan benlik kavramıdır. Buna göre kurumsal özdeşleşme, “kendini kurumla bir olarak algılama ve kurumun başarılarını ve başarısızlıklarını kendine ait deneyimleme” olarak tanımlanabilir. Bu nedenle, kurumsal özdeşleşme bir hedef onayı ya da olumlu bağlanma değildir.

Kurumsal özdeşleşme, kuruma özel olmayan mesleki özdeşleşmeden de farklıdır. Kurumsal özdeşleşme, bir bireyin kendi benlik kavramına ilişkin bir kurumla geliştirdiği bilişsel ve duygusal bağlara dair bir bireysel seviye değişkenidir ve dört farklı aşamaya odaklanmaktadır: kişisel, grup içi, gruplar arası ve kurumsal aşama. Kişisel aşama kimliği, kişisel kimlikle ilişkiliyken; grup içi, gruplar arası ve kurumsal aşama kimlikleri farklı tür toplumsal kimliklerdir. Gruplar arası kimlik, dünyanın gruplarla sınıflandırılması ve kişisel üyeliğin belirlenmesini içerir. Son olarak, kurumsal kimlik aşaması, bir kurumun diğer gruplar arasındaki kendi kimliğine işaret eder. Bu kimlik bireysel grup üyelerine kıyasla daha kalıcı olan kurumun karakterini oluşturur.

1.1.3.4.Kurumsal İş Doyumu Sorunu

İş doyumu çalışanın işini ve iş yaşamını değerlendirmesi sonucu ulaştığı haz duygusu olup, iş doyumuyla doğru orantılıdır (Başaran,1982:204). İş doyumu; insanların yaptıkları işe karşı tutumlarıdır. Bilgi, inanç, duygu, davranış ve değerlendirmeleri kapsamaktadır. Çalışanın bilgi, inanç, duygu ve davranış değerlerinde kendini mutlu hissedecek ortamı yakaladığı zaman iş doyumuna

ulaşır. İş doyumu, çalışanın işini yaparken kendisinden verdikleri ile işinden aldıkları arasındaki bir “denge”dir. Bu denge, eksik ödül ile de aşırı ödül ile de bozulabilir. Denge bozulması çalışanlarda gerilimlere, verim, iş doyumu ve başarının azalmasına neden olur.

Çalışanların, işlerine gitmekten ne derece mutlu oldukları, işlerinin kendileri için ne derece anlamlı olduğu iş doyumunu belirler. Bu açıdan iş doyumu; çalışanın işi ile yaptığı değerlendirmelerin bütünü olarak tanımlanabilir (Çarıkçı,2004:84). İş doyumu bir çalışanın yaptığı işin ve elde ettiklerinin, ihtiyaçlarıyla ve kişisel değer yargılarıyla örtüştüğünü veya örtüşmesine imkân sağladığını fark etmesi sonucu yaşadığı bir duygudur. (Barutçugil,2004:389). Ancak, bir kişinin iş doyumu gerçekleşirken, işle ilgili birçok faktörden etkilenmektedir. İş ile ilgili faktörleri değerlendirme ve işe ilişkin bir tutum meydana getirme ise, kişinin kendisiyle ilgili konudur. Bu nedenle, aynı işyerinde çalışan iki kişiden biri iş doyumu hissederken, diğ erinin işi ile ilgili doyumsuzluk yaşaması mümkün olabilmektedir (Eğinli,2009:3).

Kurumun sahip olduğu tüm maddi değer ve varlıklar, sadece insan kaynakları aracılığı ile kurumsal amaçlara hizmet edebilir. Kurum, gelişmiş donanım ve nitelikli çalışan da bulundursa, insan kaynakları isteklendirilip harekete geçirilmedikçe kuruma istenen düzeyde fayda sağlanamaz. Bir kurum hem amacına uygun olarak kaliteli mal veya hizmet üretmeli, hem de çalışanların iş doyumlarını artırmaya çalışmalıdır. Diğer bir ifadeyle, kurumun amacı yaşamak ve çalışanların iş doyumunu sağlamaktır (Erigüç,2001:183). Bunun sağlanamaması halinde, iş doyumsuzluğunun kurumsallaşma sürecine olumsuz yansması söz konusu olabilir.

2.Materyal ve Metot

Bildirinin bu bölümünde, alan araştırmasına geçmeden önce, araştırmaya konu olan SGK’nın tarihçesi, hukuki dayanağı, yönetim yapısı, yetki ve görevleri ile personel durumu hakkında kısaca bilgi verilecektir. Daha sonra, alt yapısını bu temel bilgilerin oluşturacağı SGK’da, kurum birleşmesi sonucu ortaya çıkan yeni yapıdaki kurumsallaşma sorunlarının, kurum personel performansına nasıl etki yaptığına ilişkin alan araştırmasına yer verilecektir.

2.1.Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)

Kurum birleşmesi sonrası kurumsallaşmanın performansa etkisi araştırmamıza konu olan Sosyal Güvenlik Kurumu-SGK’daki, araştırma sonucu bulguları daha iyi anlamak için Kurumu tarihi geçmişi, hukuki dayanağı, yönetim yapısı, yetki ve görevleri ile personel durumu açısından incelemek gerekir. Zira, birleşme öncesindeki mevcut kurumların eski, güçlü ve yerleşmiş yapı ve örgüt kültürüne sahip olmaları söz konusudur. SGK’nın bu özelliği, kurumsallaşmanın gerçekleşmesi açısından olumsuz bir özellik ve hatta önemli bir engel teşkil etmektedir.

2.1.1.SGK Kuruluş Tarihçesi

Ülkemizde sosyal güvenlik hizmetleri, kurumsal birleşme öncesinde askeri ve sivil memurlar için *T.C.Emekli Sandığı*; kamu ve özel tüm işçiler için *Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)*; serbest meslek erbabı çalışanların için de *Bağ-Kur* tarafından yürütülmüştür. Bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar ve bunların teşkil ettikleri birliklerde çalışan personel ise, kurdukları kendi sandıkları ile sosyal güvenlik haklarını koruyabilmişlerdir.

2.1.1.1.T.C.Emekli Sandığı

Türkiye’de kamu kurumu üç sosyal güvenlik kurumunun en eskisidir. Kamu görevlilerinin sosyal güvenlikleriyle ilgili işlevinin yanı sıra, Devletin “*sosyal yardım*” niteliğindeki bir kısım görevlerini yerine getirmekle de yükümlü tutulmuştur. Tarihçesine bakıldığında ise, sivil ve askeri personel için ayrı ayrı sandıklar yerine, askeri ve idari personelin sosyal güvenlikleri, “*Askeri ve Mülki Memurlar Sandığı*” adı altında tek bir sandık çatısı altında birleştirilmiş ve Cumhuriyet dönemine bu sandıkla geçilmiştir. Bu sandık, hem sandık iştirakçisi personelin ve hem de bu personelin çalıştığı kurumların ödediği primlerden oluşan kaynaklarıyla, 1930 yılına kadar çalışmalarını sürdürmüştür. 1933 yılında

“*Vilayetler Hususi İdareleri Tekaiüt Sandığı*”; 1947 yılına kadar prim esasına göre hizmet sunan kimi Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Belediyeler ve Katma Bütçeli kuruluşlarda görevli bulunanlar için ayrı ayrı “*Tekaiüt Sandığı*” veya “*Emekli Sandığı*” adı altında 9 sandık daha kurularak, emeklilikle ilgili toplam sandık sayısı 11’e yükselmiştir.

Sosyal Güvenlik kurumlarının dağılık durumuna son verilmesini ve “*sosyal güvencilikte birlik*” ilkesinin gerçekleşmesini sağlamak amacıyla, 1949 yılında, 5434 sayılı *Emekli Sandığı Kanunu* ile genel ve katma bütçeli dairelerden aylık alanların yanı sıra, daha önce özel kanunla kurulmuş sandıklara bağlı olanlar da, T.C.Emekli Sandığı kapsamına alınmıştır (Koray,2000:269). Böylece, Cumhuriyet öncesinde askeri ve idari kamu personelinin sosyal güvenlik hakları; Cumhuriyet döneminde, genel ve katma bütçeli dairelere, özel idarelere, belediyelere ve bunlara bağlı idare ve kurumlara, bunların döner sermayeli kuruluşlarına, özel kanunla kurulmuş ve kurulacak devlet kurumları ve bankalara, iktisadi devlet teşekkülleri ve benzeri kuruluşlara, Ereğli Kömür Bölge Amele Birliğine, Ticaret ve Sanayi Odaları ile Ticaret ve Zahir Borsalarına mensup olarak çalışanların kamu görevlilerini kapsayacak şekilde genişletilmiştir (Kızılkuş ve Yılmaz, 2009:9).

Son olarak 1984’de Maliye ve Gümrük Bakanlığı ilgili kuruluşu olan Emekli Sandığı’nın, yönetim yapısı Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve Sağlık Kurulu’ndan oluşturulmuş olup; 2006 yılında, merkez ve taşrasında çalışan 2.753 personeliyle, 5502 sayılı Kanunla yeni oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu’na devri gerçekleştirilmiştir.

2.1.1.2.Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)

Kuruluş tarihine göre ikinci kurulan sosyal güvenlik kurumu, Sosyal Sigortalar Kurumu’dur. Tarihçesine bakıldığında, 1945 yılından itibaren, yeni kurulan bazı sigorta dallarının kapsamına, işçi statüsünde çalışanların alınması uygulamasına geçilmiştir. Aynı yıl, “*iş hayatında türlü hallere karşı ilgili sigorta kanunu hükümlerini uygulamak*” ve Çalışma Bakanlığına bağlı olmak üzere Sosyal Sigortalar Kurumu vücuda getirilmiştir (Tuncay,1984:74). 1949 yılında, ihtiyarlık sigortası; 1950 yılında hastalık ve analık sigortasının uygulanmasına başlanılmıştır. Daha sonra 1957 yılında, malullük, ihtiyarlık ve ölüm sigortasına ilişkin yeni hükümler getirilmiş ve gerçek anlamda sigortacılığa geçilmiştir. 1964 yılında 506 sayılı “*Sosyal Sigortalar Kanunu*” nda birleştirilmiştir.

1969 yılında, bağımsız çalışan avukatlar; 1972 yılında, Noterler sosyal güvenlik açısından “*Topluluk Sigortası*” yoluyla ilgilendirilmişlerdir (Kızılkuş ve Yılmaz,2009:9). 1983 yılında, süresiz çalışan tarım işçileri de kapsama alınmıştır. SSK temelde hizmet sözleşmesi ile çalışan sanayi ve hizmetler kesimi üyelerini kapsamına almakla birlikte zaman içinde bu özelliğin dışında olan çalışanları da içine almıştır (Tokol,2000:158-159). 1987’de, zorunlu sigortalılıkları söz konusu olmayan çok büyük bir toplum kesimi, isteğe bağlı sigorta yoluyla sosyal güvence altına alınmıştır. Ayrıca, özel bankalar ve sigorta şirketleri ile Odalar ve Borsalar Birliği personelinin sosyal güvenliklerini sağlamak üzere, bu kuruluşlar tarafından kurulan sandıkların da çalışmaları önüne bir engel konmamıştır (Kızılkuş ve Yılmaz,2009:9-11).

Kurum kendisine tabi olan kişilere iş kazası ve meslek hastalıkları, hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm, işsizlik risklerine karşı koruma garantisi vermektedir. Son olarak, 2003 yılında 4958 sayılı kanunla kurulan SSK’nın, yönetim yapısı Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlık şeklinde olup; 2006 yılında, merkez ve taşrasında çalışan 17.380 personeliyle, 5502 sayılı Kanunla yeni oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu’na devri gerçekleştirilmiştir.

2.1.1.3.Bağ-Kur

Türkiye’de sosyal güvencilikten yoksun çok geniş bir kesimi oluşturan esnaf ve sanatkârlar, Bağ-Kur kanunu ile güvenceye kavuşturulmuşlardır. Tarihçesine bakıldığında, 1972 yılında 1479 sayılı “*Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu*” hazırlanmış ve kısaca Bağ-Kur adıyla, üçüncü bir sosyal sigorta kurumu olarak mali ve idari bakımdan özerk, kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurum kurulmuştur. 1977 yılında, köy ve mahalle muhtarları; 1979 yılında, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmayan Türk vatandaşlarıyla, ev kadınları; 1983 yılında, tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar; 1985 yılında, esnaf ve sanatkârlar ile

bağımsız çalışanlar, ülke düzeyinde kademeli olarak sosyal güvenlik kapsamına alınmış ve bunların sigorta işlemlerini yürütmekle Bağ-Kur görevlendirilmiştir.

1998 yılında Bağ-Kur'da, T.C.Emekli Sandığı ve SSK gibi sağlık yardımı da sunan bir sosyal güvenlik kurumu statüsüne getirilmiştir (Kızılkuş ve Yılmaz,2009:11-12). Hizmet edilen kitlenin giderek genişlemesi sonrası, Türk Sosyal Güvenlik kurumları arasında, SSK'dan sonra en büyük sosyal güvenlik kurumu olan Bağ-Kur'un, yönetim yapısı 1479 sayılı Kanuna göre, Genel Kurul, Yönetim kurulu ve Genel Müdürlük şeklinde olup; 2006 yılında, merkez ve taşrasında çalışan 4.597 personeliyle, 5502 sayılı Kanunla yeni oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu'na devri gerçekleştirilmiştir.

2.1.2.SGK Hukuki Dayanağı

1945 yılında kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu, 1949 yılında kurulan T.C.Emekli Sandığı ve 1972 yılında kurulan Esnaf ve Sanatkarlar ile Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur), 2006 yılında tek çatı olarak da bilinen, Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) devredilmiştir. T.C.Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'u tek çatı altında birleştiren 5502 sayılı "*Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu*" 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. Kurumun ilk Genel Kurul toplantısı yapılmış; seçimle gelen Yönetim Kurulu üyelerinin 28/11/2006 tarihinde göreve başlamalarıyla birlikte Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve T.C.Emekli Sandığı'nın tüzel kişilikleri sona ermiştir. Kurum, 5502 sayılı Kanuna göre kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali açıdan özerk, bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tabi bir Kurumdur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olup, merkezi Ankara'dadır. Kurum Sayıştay denetimine tabidir (SGK,2009: 33).

2.1.3.SGK Yönetim Yapısı

Sosyal Güvenlik Kurum başkanlık olarak yapılandırılmıştır. Buna göre, Kurumun yönetim yapısı Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlık olmak üzere üç temel organdan oluşur (SGK,2009:34).

Kurum Genel Kurulu, sosyal güvenlik sistemi ile doğrudan ilgili bütün tarafların temsiline olanak veren bir yapıda oluşturulmaya çalışılmış olup; üç yılda bir toplanır. Sosyal güvenlik politikaları ve bunların uygulamaları hakkında görüş ve önerilerde bulunur.

Kurum Yönetim Kurulu, Kurumun en yüksek karar, yetki ve sorumluluğunu taşıyan organdır. Sosyal güvenlik sistemi ile tarafların temsiline olanak veren "çok taraflı temsil'i esasına göre teşekkül ettirilmiştir (Alper,2007:152). Yönetim Kurulu, Kurum Başkanı, Başkan yardımcısı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığını temsilen bir üye, Hazine Müsteşarlığını temsile bir üye, işverenleri temsilen bir üye, işçileri temsilen bir üye, kamu görevlilerini temsilen bir üye, kendi nam ve hesabına çalışanları temsilen bir üye, kurumdan gelir ve aylık alanları temsilen bir üye ve tarım dışında kendi nam ve hesabına çalışanları temsilen bir üye olmak üzere 10 üyeden oluşur. 5502 sayılı Kanunun yedinci maddesi incelendiğinde, Kurum Yönetim Kuruluna çok geniş bir görev alanı belirlenmiş bulunmaktadır.

Kurum Başkanlık teşkilâtı, merkez ve taşra teşkilâtından oluşmaktadır. Merkez teşkilatı ana hizmet birimleri Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, Genel Sağlık Genel Müdürlüğü, Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı; danışma birimleri Strateji Geliştirme Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği; yardımcı hizmet birimleri ise İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı ve İnşaat ve Emlak Daire Başkanlığı'ndan oluşturulmuştur.

Taşra teşkilatında ise, sosyal güvenlik il müdürlükleri ve bunlara bağlı sosyal güvenlik merkezleri bulunmaktadır. Başkanlık teşkilatının başında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının önerisiyle müşterek kararnameyle atanarak görevlendirilen, Başkan yer almaktadır. Başkanlık merkez ve taşra teşkilatının en üst amiri olan Başkan, Başkanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden Yönetim Kuruluna karşı sorumludur.

2.1.4.SGK Görevleri

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun temel görevleri, sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve malî açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmektir. Bu çerçevede; Kurumun görevleri şunlardır (SGK:2014) :

- Sosyal güvenlik mevzuatında yer alan emeklilik işlemlerini yürütmek;
- Sigortalı ve hak sahiplerine yönelik hizmetlerin yürütülmesini sağlamak;
- Kurumun prim ve prime ilişkin diğer alacaklarının tahsilatını yapmak;
- Genel sağlık sigortasına ilişkin mevzuatta verilen görevleri yapmak;
- Kurumun gerçek ve tüzel kişilere yönelik hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamak;
- Kayıt dışı istihdamı önlemek, sosyal sigorta suiistimalleri ile mücadele etmek;
- Prim ödeme yükümlülerini gruplar ve sektörler itibarıyla analiz etmek, denetlemek;
- Kurumun nakit ve benzeri varlıklarını finansal araçlar vasıtasıyla değerlendirmek;
- Nüfus yapısı ve finansman yönünden aktüeryal esaslara göre projeksiyonlar yapmak;
- Tahsilat ve ödemelerin yapılmasında bankalarla protokol yapmak,
- Bu kanun ve diğer kanunlar ile Kuruma verilen görevleri yapmak.

2.1.5.SGK Personel Durumu

Kurum birleşmesinin yapıldığı yıl, birleştirilen kurumlardan T.C.Emekli Sandığı merkezi taşra personel sayısı toplamı 2.7.53; SSK toplamı 17.380; Bağ-Kur toplamı, 4.597; buna göre genel toplam 24.730 (SGK,2006) olup; bu sayıların, 2013 yılı sonu itibarıyla Çizelge 1'de görüleceği üzere SGK toplamı 27.464'e ulaştığı, % 11 oranında arttığı görülmektedir.

Çizelge 1. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Merkez ve Taşra Personeli Dağılımı

Teşkilat	MEMUR	SÖZLEŞMELİ PERSONEL	İŞÇİ	TOPLAM
Merkez Teşkilatı	2.616	127	770	2.764
Taşra Teşkilatı	24.365	233	3.827	24.700
Toplam	26.981	360	4.597	27.464

Kaynak :T.C.Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 2013 Yılı Faaliyet Raporu; www.sgk.gov.tr (31.01.2014)

2.2.5. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Birleşme nedenleri

Sosyal güvenlik kurumlarının birleşme nedenleri için, birleşme öncesinde sosyal güvenlik hizmetlerine ilişkin mevcut sorunları gözden geçirmek gerekir. Zira, Türkiye'de yaşayan insanların hepsi sosyal güvenlik kapsamında değildi. Kapsam içinde olanların da, sahip oldukları hak ve sorumlulukları arasında önemli farklılıklar vardı. Aynı zamanda sosyal güvenlik reformunun geçmişte yaşadığı finansman sorunu ve devlet finansmanı üzerinde meydana getirdiği baskı, enflasyon ve diğer ekonomik göstergeleri olumsuz derecede etkilemekteydi.

Sosyal güvenlik sistemi, Türkiye ekonomisinde dengesizlik meydana getiren temel nedenlerden birisi olmuştu. Kamu bütçesinden sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için T.C.Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur gibi Sosyal Güvenlik Kurumlarına devlet bütçesinden yapılan transferlerin milli gelir içindeki oranı, her sene artan oranda ilerleyiş göstermekteydi. Bunun sonucunda, sosyal

güvenlik kurumları, yapısal sorunları nedeniyle 1980'li yıllarda öz kaynaklarını tüketmiş, 1990'ların başından itibaren Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde kriz yaşanmaya başlanmıştır (Teksöz,2003:56).

Bu ve benzeri olumsuzlukların giderilmesi için 2006 yılında reforma gidilmiş ve öncelikle üç büyük sosyal güvenlik kurumunun birleştirilmesi gerçekleştirilmiştir. Ancak, bu köklü kurumların birleştirilmesi, beraberinde aşağıdaki sorunların varlığını gün yüzüne çıkarmıştır :

- Sosyal güvenlik hak ve yükümlülüklerin farklılığı (DPT,2007:14);
- Af ve borçlanma yasalarının olumsuz etkisi (DPT,2007:14);
- Sigorta yardımlarının yetersizliği (DPT,2007:16);
- SSK ve Bağ-Kur alacaklarının tahsil edilememesi(DPT,2007:17);
- Aktif dönem katılımı ile pasif dönem yardımların dengesizliği (DPT,2007:17);
- Sağlık harcamalarının sürekli artması (DPT,2007:18);
- Sosyal güvenliğe ilişkin denetimlerin yetersizliği;
- Kurumsal altyapı yetersizlikleri;
- Kurumsal kaynakların yetersiz kalması;
- Sigortalı kapsamının, prim ödemesiz genişletilmesi;
- Kayıt dışı istihdamın/politikaların olumsuz etkisi (Öztürk,2005:91);
- Kurumların mali yönetim sorunlarının giderilememesi.

2.2. SGK Performans Araştırması

SGK Performans Araştırması, 2013 yılı sonunda Ankara İli merkez ve bağlı müdürlüklerinde gerçekleştirilmiştir. Araştırmada anketlerin dağıtımı ve toplanması, Kurum yönetimi resmi izniyle ve bizzat araştırmacı tarafından yapılmıştır.

2.2.1.Araştırmanın amacı, Önemi, Kapsamı ve Yöntemi

SGK Performans Araştırmasının **amacı**, üç büyük sosyal güvenlik kurumunun, birleşme sonrası kurumsallaşma süreci açısından kuruma bağlılık, uyum, özdeşleşme ve iş doyumunun kurum personelinin bireysel performansına etkisinin ne olduğunu literatürden yararlanarak ve anket çalışması yaparak çalışanların algısıyla tespit etmektir. Sosyal güvenlik reformunun başlıca unsuru olan ve reformun amacına ulaşabilmesi, Kurum işlevinin tam anlamıyla yerine getirilebilmesi açısından, SGK personelinin, kurumsallaşmaya ilişkin performans araştırması büyük **önem** arz etmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumunu oluşturan önceki kurumlar personeli performansına, birleşme sonrası kurumsal bağlılık, uyum, özdeşleşme ve iş doyumunu açısından etkileri, Araştırmanın **kapsamını** oluşturmaktadır.

Araştırma kapsamında, test edilen başlıca **hipotezler** şunlar olmuştur :

H1.Kurumsal bağlılık, birleşen kurumlar personeli için birleşme sonrasında azalacaktır.

H2.Kurumsal uyum, birleşen kurumlar personeli için birleşme sonrasında azalacaktır.

H3.Kurumsal özdeşleşme, birleşen kurumlar personeli için birleşme sonrasında azalacaktır.

H4.İş doyumunu, birleşen kurumlar personeli için birleşme sonrasında azalacaktır.

Araştırma, konu ile ilgili ulaşılabilen kaynaklar ile anket sorularının yanı sıra; Ankara Sosyal Güvenlik İl Md. merkezi ile bağlı Kavaklıdere, Kocatepe, Bahçelievler ve Rüzgarlı Merkezlerinde çalışan eski Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur personeliyle **sınırlandırılmıştır**.

Araştırmada, katılan personel veri toplama aracındaki soruları objektif olarak hiçbir etki altında kalmadan ve içtenlikle yanıtlamış olduğu; örneklem alınan personelin, yeterli sayıda ve evreni temsil edecek nitelikte olduğu **varsayılmıştır**.

Araştırmada, alana inilmiş ve anket **yöntemi** uygulanmıştır. Buna göre, Araştırmanın **evrenini** SGK Ankara Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğünde çalışan toplam 2384 personel oluşturmaktadır.

Araştırmanın **örneklemini** ise, Ankara S.G.İl Md. merkezi ile bağlı Kavaklıdere, Kocatepe, Bahçelievler ve Rüzgarlı Merkezlerinde çalışan eski Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur Devlet Memuru personel oluşturmuştur. Örneklem büyüklüğünü belirlemek amacıyla, minimum örnekleme sayısını hesaplamak açısından faydalı olan formüle $131 = (2384)(1,96)^2(0,9)(0,1)/(0,05)^2(2384-1) + (1,96)^2(0,9)(0,1)$ göre, hesaplanan örneklem sayısı, 131 olarak bulunmuştur.

Araştırmanın pilot uygulaması ve ön araştırması için Ankara S.G.İl Md.ve Kavaklıdere S.G.Mrk.personelinden oluşan 12 kişilik bir örneklem gruba **pilot uygulama** yapılmıştır. Gelen eleştiri ve önerilere göre anket soru ve tasarımı değişikliğe gidilmiştir.

Veri toplama aracı olarak ise, toplam 7 bölüm ve 110 sorudan oluşan bir anket formu hazırlanmıştır. 350 adet anket formu, 2013 yılında araştırmacı tarafından dağıtılmış, cevaplandırılarak dönen geçerli anket sayısı, toplam 207 olmuştur. Dönüş oranı %59'dur.

Araştırmada elde edilen verilerin analiz ve değerlendirilmesi ile hipotezlerin test edilmesinde, SPSS-20.0 (Statistical Packet for Social Science) programından yararlanılmıştır.

2.2.2.Araştırmaya Katılanlara İlişkin Bilgiler

Araştırmaya anketi geçerli olan/dönüt alınan 207 Kurum üyesi katılım sağlamıştır. Özet sayısal duruma bakıldığında, Araştırmaya katılanların tamamının yaş aralığının, 30 ila 64 yaş arası olduğu; yine katılımcıların % 63'nün, 5 ila 29 yıl hizmet sürelerine sahip olduğu; % 58'nin, Genel İdare Hizmetleri sınıfında olduğu; %33'nün ise, Sağlık Hizmetleri sınıfında olduğu; % 80'nin, evli olduğu; ve % 73'nün, üniversite mezunu olduğu belirlenmiştir. Son olarak Çizelge 2'de görüleceği üzere katılımcıların % 56'sının kadın, % 44'nün ise erkek olduğu gözlemlenmiştir. Katılımcılara ilişkin bu sayısal durum, araştırmanın güvenilir olduğunu göstermiştir.

Çizelge 2. Katılımcıların Sosyal Güvenlik Kurumu Kökenlerine Göre Cinsiyet Dağılımı

	Bağ-Kur	Emekli Snd.	SSK	Toplam	%
Erkek	21	21	49	92	44
Kadın	21	39	56	115	56
Toplam	42	60	105	207	100

3.Bulgular ve Tartışma

Sosyal Güvenlik Kurumunu oluşturan önceki kurumlar personeli performansına, birleşme sonrası kurumsal bağlılık, uyum, özdeşleşme ve iş doyumu açısından etkileri kapsamında oluşturulan hipotezlerin test edilmesi sonucu aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

3.1.Kurumsal Bağlılığın, Birleşme Sonrası Kurumsalaşmaya Etkisi

Önceki kurumu **Emekli Sandığı** olan katılımcıların, kurum birleşmesi öncesi ile kurum birleşmesi sonrası Kurumsal Bağlılık ortalamaları t-testi ile analiz edilmiştir. Çizelge 3'de görüldüğü gibi, çalışanların kurum birleşmesi öncesindeki kurumuna duyduğu Kurumsal Bağlılık düzeyi (Ort. = 3.21), birleşme sonrası Kurumsal Bağlılık düzeyinden (Ort.= 2.63) anlamlı şekilde yüksektir, $t(59)=5.04$, $p=.000$.

Bu bulgu, ES kökenli çalışanların yeni kurumun ilke, amaç ve değerlerini benimsemekte ve SGK'ya bağlanmakta güçlük yaşadıklarını göstermektedir. Bu farkın nedeni, Emekli Sandığı'nda fazla mesai ile görevde yükselme sınavlarının düzenli yapılmasına karşın, SGK'da bu uygulamaların yapılmaması olabilir.

Çizelge 3. Emekli Sandığı Kökenli Katılımcıların Kurumsal Bağlılık Düzeyi Ortalama Değerleri

Kurumsal Bağlılık	Ortalama	Standart Sapma	T değeri
Birleşme Öncesi (ES)	3.21	.10	t (59) = 5.04***,
Birleşme Sonrası (SGK)	2.63	.08	

*** p <.001

Önceki kurumu **SSK** olan katılımcıların, kurum birleşmesi öncesi ile kurum birleşmesi sonrası Kurumsal Bağlılık ortalamaları t-testi ile analiz edilmiştir. Çizelge 4’de görüldüğü gibi, çalışanların kurum birleşmesi öncesindeki Kurumsal Bağlılık düzeyi (Ort.=3.13), birleşme sonrası Kurumsal Bağlılık düzeyinden (Ort.=2.92) anlamlı şekilde yüksektir, t (104)=3.03, p = .003.

Bu bulgu, SSK kökenli çalışanların, ES kökenli çalışanlara benzer şekilde, kurum birleşmesi sonrasında, yeni kurumun ilke, amaç ve değerlerini benimsemekte ve SGK’ya bağlılık duymakta zorlandıklarını göstermektedir. Bu bulgunun, her iki kurumun da (ES, SSK) sosyal güvenlik alanında kurulan öncü ve köklü kurumlar olması ile SSK kökenli çalışanların eski kurumlarında iken kendilerine sunulan maddi ve maddi olmayan imkanlardan, SGK’ya kıyasla daha çok yararlanması olabilir.

Çizelge 4. SSK Kökenli Katılımcıların Kurumsal Bağlılık Düzeyi Ortalama Değerleri

Kurumsal Bağlılık	Ortalama	Standart Sapma	T Değeri
Birleşme Öncesi (SSK)	3.13	.65	t (104) = 3.03**
Birleşme Sonrası (SGK)	2.92	.61	

** p <.01

Önceki kurumu **Bağ-Kur** olan katılımcıların, kurum birleşmesi öncesi ile kurum birleşmesi sonrası Kurumsal Bağlılık ortalamaları t-testi ile analiz edilmiştir. Çizelge 5’de görüldüğü gibi, çalışanların kurum birleşmesi öncesindeki Kurumsal Bağlılık düzeyi (Ort.=3.26), birleşme sonrası çalıştığı kurum olan SGK’daki Kurumsal Bağlılık düzeyinden (Ort.=3.07) anlamlı şekilde farklılık göstermemiştir, t(41)=1.42, p=.16.

Çizelge 5. SSK Kökenli Katılımcıların Kurumsal Bağlılık Düzeyi Ortalama Değerleri

Kurumsal Bağlılık	Ortalama	Standart Sapma	T Değeri
Birleşme Öncesi (SSK)	3.26	.68	t (41) = 1.42**
Birleşme Sonrası (SGK)	3.07	.65	

** p <.01

3.2.Kurumsal Uyumun, Birleşme Sonrası Kurumsalaşmaya Etkisi

Önceki kurumu **Emekli Sandığı** olan katılımcıların, kurum birleşmesi öncesi ile kurum birleşmesi sonrası Kurumsal Uyum ortalamaları t-testi ile analiz edilmiştir. Çizelge 6’da görüldüğü gibi,

çalışanların kurum birleşmesi öncesindeki Kurumsal Uyum düzeyi (Ort.=4.13), birleşme sonrası SGK'daki Kurumsal Uyum düzeyinden (Ort.=3.50) anlamlı şekilde yüksektir, $t(59)=4.94$, $p=.000$.

Bu bulgu, ES kökenli çalışanların SGK'ya uyumlarının azaldığını göstermektedir. Bunun nedeni, çalışanların yeniliklere dirençli olabileceği gibi; Emk.Sand.'in Maliye Bakanlığı'na bağlı olması; SGK'nın ise, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olması olabilir.

Çizelge 6. Emekli Sandığı Kökenli Katılımcıların Kurumsal Uyum Düzeyi Ortalama Değerleri

Kurumsal Uyum	Ortalama	Standart Sapma	T Değeri
Birleşme Öncesi (ES)	4.13	.64	$t(59) = 4.94^{***}$
Birleşme Sonrası (SGK)	3.50	.99	

*** $p < .001$

Önceki kurumu **SSK** olan katılımcıların, kurum birleşme öncesi ile kurum birleşmesi sonrası Kurumsal Uyum ortalamaları t-testi ile analiz edilmiştir. Çizelge 7'de görüldüğü gibi, çalışanların kurum birleşmesi öncesi Kurumsal Uyum düzeyi (Ort.=4.00), birleşme sonrası SGK'daki Kurumsal Uyum düzeyinden (Ort.=3.75) anlamlı şekilde yüksektir, $t(104)=3.03$, $p=.003$.

Bu bulgu, SSK kökenli çalışanların, ES kökenli çalışanlara benzer şekilde, SGK'ya uyumlarının azaldığını göstermektedir. Bunun nedeni, çalışanların yeniliklere direnmesine, savunmacı ve korumacı olmasına olabileceği gibi; farklı kurumlarda çalışırken bir araya geldiklerinde, SGK çatısında değişen görev ve iş tanımları ile farklılaşan kurum işleyişinin içinde yerlerini almaları, kurumsal uyumlarının düşmesi olabilir.

Çizelge 7. SSK Kökenli Katılımcıların Kurumsal Uyum Düzeyi Ortalama Değerleri

Kurumsal Uyum	Ortalama	Standart Sapma	T Değeri
Birleşme Öncesi (SSK)	4.00	.77	$t(104) = 3.03^{**}$
Birleşme Sonrası (SGK)	3.75	.81	

** $p < .01$

Önceki kurumu **Bağ-Kur** olan katılımcıların, kurum birleşmesi öncesi ile kurumsal birleşme sonrası Kurumsal Uyum ortalamaları t-testi ile analiz edilmiştir. Çizelge 8'de görüldüğü gibi, çalışanların kurumsal birleşme öncesi Kurumsal Uyum düzeyi (Ort.=4.16), birleşme sonrası SGK'daki Kurumsal Uyum düzeyinden (Ort.=3.76) anlamlı şekilde yüksektir, $t(41) = 2.88$, $p = .006$.

Bu bulgu, Bağ-Kur kökenli çalışanların kurumsal uyumunun, kurum birleşmesi sonrasında azaldığını göstermektedir. Bunun nedeni, ES ve SSK kökenli çalışanlara benzer şekilde, Bağ-Kur kökenli çalışanların da yeni kurumda dirençli ve savunmacı olabileceklerine işaret etmektedir. Bu farkın nedeni, Bağ-Kur kökenli çalışanların eski kurumlarında oluşan denge durumunun, yeni kurumda olmadığını düşünerek, yeniliklere ve değişikliklere karşı direnç göstermesi olabilir.

Çizelge 8. Bağ-Kur Kökenli Katılımcıların Kurumsal Uyum Düzeyi Ortalama Değerleri

Kurumsal Uyum	Ortalama	Standart Sapma	T Değeri

Birleşme Öncesi (Bağ-Kur)	4.16	.70	t (41) = 2.88**
Birleşme Sonrası (SGK)	3.76	.92	

** p< .01

3.3.Kurumsal Özdeşleşmenin, Birleşme Sonrası Kurumsalaşmaya Etkisi

Önceki kurumu **Emekli Sandığı** olan katılımcıların, kurum birleşmesi öncesi ile kurumsal birleşme sonrası Kurumsal Özdeşleşme ortalamaları t-testi ile analiz edilmiştir. Çizelge 9’da görüldüğü gibi, çalışanların kurum birleşmesi öncesi Kurumsal Özdeşleşme düzeyinin (Ort.=3.38), birleşme sonrası SGK’daki Kurumsal Özdeşleşme düzeyinden (Ort.=3.02) anlamlı şekilde yüksektir, t (59) = 3.43, p = .001.

Bu bulgu, ES kökenli çalışanların kurumsal özdeşleşme düzeyinin, birleşme sonrasında azaldığını göstermektedir. Bunun nedeni, çalışanların birleşmeden sonra “kendilerini kurumla bir olarak” deneyimlemekte güçlük yaşamaktadırlar. ES kökenli çalışanların eski kurumları ile olan özdeşleşmesinin yüksek olması, SGK kurum kimliğini kabul etmemesine ve SGK’yla özdeşim kurmalarını olumsuz etkilemiş olabilir.

Çizelge 9. Emekli Sandığı Kökenli Katılımcıların Kurumsal Özdeşleşme Düzeyi Ortalama Değerleri

Kurumsal Özdeşleşme	Ortalama	Standart Sapma	T Değeri
Birleşme Öncesi (ES)	3.38	.68	t (59) = 3.43***
Birleşme Sonrası (SGK)	3.02	.72	

***p ≤ .001

Önceki kurumu **SSK** olan katılımcıların, kurum birleşmesi öncesi ile kurum birleşmesi sonrası Kurumsal Özdeşleşme ortalamaları t-testi ile analiz edilmiştir. Çizelge 10’da görüldüğü gibi, çalışanların kurum birleşmesi öncesi Kurumsal Özdeşleşme düzeyinin (Ort.=3.39), birleşme sonrası SGK’daki Kurumsal Özdeşleşme düzeyinden (Ort.=3.27) anlamlı şekilde yüksektir, t (104)=2.23, p=.03.

Bu bulgu, ES kökenli çalışanlara benzer şekilde, SSK kökenli çalışanların da kurumsal özdeşleşme düzeylerinin azaldığını göstermektedir. Bu farkın nedeni, SSK çalışanlarının SGK’ya geçtikten sonra, kendilerini kurumun ortak amaç, inanç ve değerlerine bağlı hissetmemeleri olabilir.

Çizelge 10. SSK Kökenli Katılımcıların Kurumsal Özdeşleşme Düzeyi Ortalama Değerleri

Kurumsal Özdeşleşme	Ortalama	Standart Sapma	T Değeri
Birleşme Öncesi (SSK)	3.39	.59	t (104)=2.23*
Birleşme Sonrası (SGK)	3.27	.64	

*p < .05

Önceki kurumu **Bağ-Kur** olan katılımcıların, kurum birleşmesi öncesi ile kurum birleşmesi sonrası Kurumsal Özdeşleşme ortalamaları t-testi ile analiz edilmiştir. Çizelge 11’de görüldüğü gibi, çalışanların kurum birleşmesi öncesi Kurumsal Özdeşleşme düzeyi (Ort.=3.45), birleşme sonrası

SGK'daki Kurumsal Özdeşleşme düzeyinden (Ort.=3.25) anlamlı şekilde yüksektir, $t(41)=2.25$, $p=.03$.

Bu bulgu, **Bağ-Kur** kökenli çalışanların, ES ve SSK kökenli çalışanlarda da olduğu gibi, kurumsal özdeşleşme düzeylerinin, birleşme sonrasında azaldığını göstermektedir. Özetle, farklı kurumlardan gelen çalışanlar, yeni kurumla kendilerini bir hissetmekte, özdeşleşmekte güçlük yaşamaktadırlar. Bağ-Kur çalışanlarının eski kurum kültürlerini sürdürmeyi istemeleri, SGK'nın davranış tarzını kabullenememelerine, kurumun başarı ve başarısızlıklarını sahiplenememelerinden kaynaklanmıştır olabilir.

Çizelge 11. Bağ-Kur Kökenli Katılımcıların Kurumsal Özdeşleşme Ortalama Değerleri

Kurumsal Özdeşleşme	Ortalama	Standart Sapma	T Değeri
Birleşme Öncesi (Bağ-Kur)	3.45	.61	$t(41) = 2.25^*$
Birleşme Sonrası (SGK)	3.25	.69	

* $p < .05$

3.4.İş Doyumunun, Birleşme Sonrası Kurumsallaşmaya Etkisi

Önceki kurumu **Emekli Sandığı** olan katılımcıların, kurum birleşmesi öncesi ile sonrası İş Doyumu ortalamaları t-testi ile analiz edilmiştir. Çalışanların kurum birleşmesi öncesi İş Doyumu düzeyi (Ort.=3.01) ile birleşme sonrası SGK'daki İş Doyumu (Ort.=2.80) düzeyi arasında anlamlı şekilde farklılık çıkmıştır, $t(59)=1.83$, $p=.07$.

Önceki kurumu **SSK** olan katılımcıların, kurum birleşmesi öncesi ile sonrası İş Doyumu ortalamaları t-testi ile analiz edilmiştir. Çalışanların kurum birleşmesi öncesi İş Doyumu düzeyi (Ort.=2.96) ile birleşme sonrası SGK'daki İş Doyumu düzeyi (Ort.=2.93) arasında anlamlı şekilde farklılık çıkmıştır, $t(104)=.49$, $p=.62$.

Önceki kurumu **Bağ-Kur** olan katılımcıların, kurum birleşmesi öncesi ile sonrası İş Doyumu ortalamaları t-testi ile analiz edilmiştir. Çalışanların kurum birleşmesi öncesi İş Doyumu düzeyi (Ort.=3.02) ile birleşme sonrası SGK'daki İş Doyumu düzeyi (Ort.=2.97) arasında anlamlı şekilde farklılık çıkmıştır, $t(41)=.59$, $p=.56$.

SONUÇ

Sosyal Güvenlik Kurumu Performans Araştırması sonucunda, elde edilen bulgulara göre, Araştırmanın hipotezlerinin ilki olan kurumsal bağlılık (H1), kurumsal birleşme sonrası Emekli Sandığı ve Bağ-Kur kökenli çalışanlar için azalırken; Bağ-Kur kökenli çalışanlar için fark görülmemiştir. İkinci hipotez olan Kurumsal uyum (H2), kurumsal birleşme sonrası Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur kökenli çalışanları için de anlamlı derecede azalmıştır. Kurumsal özdeşleşme (H3), kurumsal birleşme sonrası Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur kökenli çalışanlar için anlamlı derecede azalmıştır. Son hipotez olan İş doyumunu hipotezinde (H4) ise, kurumsal birleşme sonrası Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur kökenli çalışanlarda anlamlı bir fark görülmemiştir.

Kurumsal bağlılık ve iş doyumunu düzeylerinin, performans üzerinde etkisinin olmadığı belirlenmiştir. Kurumsal uyum ve kurumsal özdeşleşme düzeylerinin, performans düzeyini yordadığı görülmüştür.

Kurumsal bağlılık, kurum birleşmesi sonrasında Emekli Sandığı ve SSK çalışanları için azalıp, Bağ-Kur kökenli çalışanlarda birleşme sonrasında anlamlı bir fark görülmemesinin nedeni ; Emekli Sandığı ve SSK personelinin yeni kurumuna bağlılıkta zorluk yaşıyor olmasından kaynaklanabileceği anlaşılmıştır. Çünkü personel, kurum birleşmesi öncesinde eski kurumları olan Emekli Sandığı ve

SSK’da, bu kurumların değer ve amaçlarını öğrenerek çalışmaya başlamışken, SGK’da 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kanunu gereği başlamış ve yeni oluşum kabullenilmek zorunda kalınmıştır.

Çalışanın yaptığı işte mutlu olabilmesi olarak kısaca açıklayabileceğimiz iş doyumunu ise, Araştırma bulgularına göre, Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur kökenli çalışanların, birleşme öncesi ile birleşme sonrasındaki iş doyum düzeyleri arasında bir fark bulunamamıştır. Araştırma kapsamında değerlendirilen kurumsal bağlılık, kurumsal uyum ve özdeşleşme gibi alanlarda birleşme sonrasında farklılık görülmesine karşın iş doyum alanında bir değişiklik olmaması dikkat çekicidir. Bu bulgu, iş doyumunun kurumsal bağlılık, özdeşleşme, uyum ve performans alanlarından bağımsız bir iç dinamiğinin olabileceğini düşündürmektedir.

Personelin bireysel performansının, Emekli Sandığı ve SSK kökenli çalışanlar için birleşme sonrasında azalma gösterirken, Bağ-Kur kökenli çalışanlarda bu fark görülmemektedir. Bu bulgu, performansı yordayan değişkenlerin kurumsal özdeşleşme ve kurumsal uyum olması ile birlikte değerlendirildiğinde, uyum ve özdeşleşme sorununun, performanstaki azalma ile ilişkili olabileceği düşünülebilir. Emekli Sandığı ve SSK çalışanlarının, özdeşleşme ve uyum konusundaki problemleri performans düzeylerini olumsuz etkilemekte, ancak Bağ-Kur kökenli çalışanlarda bu fark görülmemektedir. Bu noktada, Bağ-Kur kökenli çalışanların iş verimlerinin düşmemesini sağlayan başka faktörlerin varlığı söz konusu olabilir.

Kurumsal özdeşleşme, birleşme sonrasında, Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur kökenli çalışanlar için azalma göstermiştir. Bu sonuç, çalışanların daha önceki yerleşmiş kurum kimliklerini bırakmakta güçlük çekmesi ile ilişkilendirilebilir. Kültürleşme çeşitlerinde entegrasyon alt çeşidinin yüzde değerlerinin düşük olması da kurum kültürünün entegrasyonunda, yerleşmesinde ve dolayısıyla çalışanların bu kimlik ile özdeşleşmesinde güçlük yaşadığını doğrular niteliktedir. Personel, iyileşmeyen iş şartları karşısında ya kurumdan ayrılacak ya da kurumda kalarak kendini mutsuz hissedecektir. Kurumsal birleşme sonrasına göre personelin iş doyumunu ve performansında bir artış görülmemesi, Sosyal Güvenlik Kurumu kurum kültürünün de oluşumunu olumsuz etkilemektedir.

Araştırmada son olarak, performansı yordayan bağımsız değişkenlerin kurumsal özdeşleşme ve uyum olduğu gözlemlenmiştir. İş doyumunu ve kurumsal bağlılık değişkenlerinin ise, performansla anlamlı bir ilişkisi bulunamamıştır. Bu bağlamda düşünüldüğünde, birleşme sonrasında SGK’daki personelin performansını artırmaya yönelik uygulamaların kurumsal özdeşleşme ve uyumu arttırmayı hedeflemesi gerektiği önem kazanmaktadır.

KAYNAKÇA

- AKDEMİR, A.(1992), *AT İşletmeleriyle Bütünleşmede Teknolojinin Stratejik Yönetimi*, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir.
- ALPER, Y.(2007), “Kurumsal Yapıda Tek Çatı Hayata Geçiş”, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, S.53, www.iudergi.com, (14.06.2014).
- ARICI, K.(1999), *Bataktan Gün Işığında Türk Sosyal Sigorta Sistemi*, Türkar Yayın, Ankara.
- ASLAN, Y.(2001), *Rekabet Hukuku*, Ekin Yayınları, Bursa.
- Avrupa Sosyal Güvenlik Şartı; <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/035.htm>.
- BALTALAR,H.(2008), *Kurumsallaşma Süreci*, <http://www.hasanbaltalar.com/index.php?id=40>, (10.05.2014).
- BARUTÇUGİL, İ.(2004), *Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi*, Kariyer yayını, İstanbul.
- BAŞA, Ş.(2013), *Kurumsallaşma Bağlamında Dahiliye Nezaretinden Dahiliye Vekaletine Geçiş (1920-1923)*, TODAİE, Ankara.
- BAŞARAN, İ.E.(1982), *Örgütsel Davranışın Yönetimi*, Ank.Üni.Basımevi, Ankara.
- BAŞARAN, İ.E.(2000), *Örgütsel Davranış, İnsanın Üretim Gücü*, Feryal Basım, Ankara.

- BİLGİN, K.U.(2004) “Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.37, S.2, s.58-81
- BİLGİN, K.U.(2007a) “Performance Management for Public Personnel: Multi-Analysis Approach Toward Personnel”, *Public Personnel Management*, Vol.36, No.2, p.93-113
- BİLGİN, K.U. (2007b) “Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık “Performans Yönetimi,” *Sayıştay Dergisi* S.65 (Özel Sayı), s.53-87.
- BİLGİN, K.U. ve URHAN, V.F.(2014): “Kamu Yönetiminde Profesyonel Yöneticiliğe Geçişte Üst Yönetici Kariyer Performansı”, *KAYFOR-2013, TODAİE*, s.684-698.
- BUONO, A.F. and BOWDITCH, J.L.(2003), *The Human Side of Mergers and Acquisitions: Managing Collisions Between People, Cultures, and Organizations*, Beard Books, Washington,D.C.
- ÇARIKÇI, İ.(2004) “Hizmet İşletmelerinde Çalışan Kamu ve Özel Sektör Personelinin İş Tatminlerinin Karşılaştırılması,” *Amme İdaresi Dergisi*, C.37, S.4, s.83-95.
- ÇELİK, O.(1999), *Şirket Birleşmeleri ve Birleşmelerde Şirket Değerlemesi*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- DEMİRKAN,M.(1997), *Kurumsallaşma Süreci ve Kurumsal Yönetim İlkeleri*, http://kutlusah.com/18-kurumsallaşma-süreci-vekurumsal-yönetim-ilkeleri.html+.U7wRx_5Rte8, (10.05.2014).
- DPT (2007), Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013), *Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- EĞİNLİ, A.T.(2009), “Çalışanlarda İş Doyumu: Kamu Ve Özel Sektör Çalışanlarının İş Doyumuna Yönelik Bir Araştırma,” *Atatürk Üni.İİBDergisi*, C.33, S.3, s.35-52.
- ERİGÜÇ, G.(2001) “Değer-Algı Uyumsuzluğu Modeline Göre Hastane Yöneticilerinin İş Doyumu ve Görevden Ayrılma İle İlgili Düşünceleri,” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 34, Sayı 4, Aralık, 183-204.
- FLYNN, N.(2007), *Public Sector Management*, SAGE published, London.
- GENÇ, F.N.(2010), “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, *Türk İdare Dergisi*, Cilt.82, S.466, s.145-160.
- GÜMÜŞ, E.(2010), *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, sorunlar ve Öneriler*, SETA, <http://arsiv.setav.org/ups/dosya/44645.pdf>. (14.07.2014)
- ILO sözleşmesi no 102, <http://www.ilo.org/public/english/protection/seccs/areas/legal/conv102.htm>.
- KARALAR, R.(1994), *İşletme (Temel Bilgiler, İşlevler)*, Ece Kitap, Eskişehir.
- KIZILKUŞ, A.A. ve YILMAZ, A.(2009), *Bir Reformun Anatomisi*, Sosyal Güvenlik Kurumu Strateji Geliştirme Başkanlığı yayını no: 7, Ankara.
- KORAY, M.(2000), *Sosyal Politika*, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- KULA, V.(2009), *Kurumsal Yönetim*, Papatya yayın., İstanbul.
- KURT, Dilek (2012), Philip Selznick (1919-2010), *Yönetim Bilimi 49 İnsan-Teori*, (Ed. Livvarçin, Ö. - Kurt, D.), BETA yay., İstanbul, s.348-355.
- MÜFTÜOĞLU M.T.(1989) *İşletme İktisatı*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- ÖZTÜRK, E.(2005), *Sosyal Güvenlik Kurumlarında Tek Çatı Üzerine*, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 56, s.91-101.
- SAYAN, İpek Ö.(2012), “Türkiye’de Kamu Politikası Sürecinde Bürokrasi ve değişim”, *Kayfor-2012:Kamu Politikalarında Dönüşüm*, TODAİE, s.275-290.
- STAHL, Günter K.(2012), “The Role of Trust in Mergers and Acquisitions: A Conceptual Framework and Empirical Evidence”,*Handbook of Research on Mergers and Acquisition*, Ed.Yaakov Weber, Edward Elgar Publishing, p.3-31.
- SUMER,H. and PERNSTEINER,H.(2004), *Şirket Birleşmeleri*, (Çev.) ALFA Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.

T.C.Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (2007), 2006 Yılı Faaliyet Raporu.

T.C.Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (2009), 2010-2014 Stratejik Planı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

T.C.Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (2014), 2013 Yılı Faaliyet Raporu; www.sgk.gov.tr (31.01.2014)

TEKSÖZ, A.T.(2003), “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform”, *TİSK İşveren Dergisi*, (Mayıs 2003), s.56-69.

TOKOL, A.(2000), *Sosyal Politika*, VİPAŞ yay., Bursa.

TOLBERT, P.S. and ZUCKER, L.G.(1996), “Institutionalization of institutional theory”, *Handbook of Organization Studies*, (Eds.Clegg,S.-Hardy,C.-Nord,W.), SAGE published, London, p.175-190.

TUNCAY, A.C.(1984), “*Sosyal Güvenlik Hukuku*”, BETA Basım, İstanbul.
<http://www.koniks.com.tr> (07.11.2013).

TÜRKİYE’DE YENİ KAMU YÖNETİMİ SANAL MI GERÇEK Mİ TARTIŞMASINA BİR KATKI: POSTA HİZMET POLİTİKALARINDA YAŞANAN DEĞİŞİMİN (PTT A.Ş.) DEĞERLENDİRİLMESİ⁵⁹

Murat Okcu

Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, muratokcu@sdu.edu.tr

Osman Kürşat Acar

Öğr. Gör. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, Adalet Meslek Yüksekokulu, osmanacar@sdu.edu.tr.

Elvettin Akman

Arş. Gör., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, elvettinakman@sdu.edu.tr.

ÖZET

Kamu yönetimi teorisyenlerinin üzerinde uzlaştıkları konulardan biriside geleneksel kamu yönetiminden yeni bir kamu yönetimine geçildiğine dair yaşanan değişim iddiasıdır. Günümüzde yönetim, yeni kamu hizmeti, post-modern kamu yönetimi gibi yeni olduğu varsayılan yaklaşımlar ile kamu yönetiminde kuram arayışı sürmekte –hatta bazılarının eskidiği görülmekte- ve (tersinden bir etki ile) kamu yönetimindeki uygulamalar sayesinde bu kuramlar yeniden şekillenmektedir. Dünya’da 1980’ler ile birlikte iyice belirginleşen yeni kamu yönetimi anlayışı Türk kamu yönetimi sistemini de etkisi altına almış ve YKY mantığı ile üretilen politikalar yapı ve uygulamalarda kendisini göstermiştir. Özellikle, 1980’lerin ortalarından itibaren hukuk ve siyaset biliminden iyiden iyiye uzaklaşıp işletmecilik alanına doğru kaydığı söylenegelen kamu yönetimi disiplini tartışmalı bir hal almıştır. Bu durum özellikle 2000 sonrası ülkemizde kamu yönetimi ve kamu politikalarını da etkisi altına almış ve bu yönde uygulamalar geliştirilmiştir. Elbette kaçınılmaz bir şekilde bir alt politika alanı olarak posta hizmet politikaları da bu durumdan etkilenmiştir.

Bu çalışma ile PTT’de 2003-2012 yılları arasındaki dönemde yeni kamu yönetimi paradigması ile değişen posta hizmet politikalarının bir değerlendirmesi yapılmaya çalışılacaktır. Bu çerçevede belirtilen tarihler arasında Posta Hizmetleri Politikalarında meydana gelen yapısal ve uygulamaya dönük değişimler bir değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Bu kapsamda öncelikle yeni kamu yönetimi paradigması ile son dönemde değişen posta hizmet politikaları ampirik verilere dönüştürülerek incelenecektir. Yeni kamu yönetimi mantığıyla PTT A.Ş.’de ortaya konulan uygulamaları ölçmek için yeni kamu yönetiminin kuramsal içeriği içerisinde yer alan 18 parametre(13’ü yeni kamu yönetimi ile PTT’deki 'uygulamalara' dönük, 5’i yeni kamu yönetimi anlayışı ile PTT A.Ş.’nin 'yapısına' dönük) ve yine kamu yönetimine alternatif yaklaşımlardan 3 parametre olmak üzere toplam 21 parametre değerlendirme kriteri olarak belirlenmiştir.

Söz konusu parametrelerin PTT A.Ş. tarafından ilgili yıllar arasında ülke genelinde uygulamaya konulup konulmadığını ölçmek için bir matris oluşturulmuş, 10 yıllık sürede her bir değişken parametre için 3 alt başlık (uygulama, yapı, alternatif) altında değerlendirme yapılmıştır. Verileri değerlendirmede 2003-2012 yılları arası PTT A.Ş.’nin yıllık faaliyet raporları, 58. 59. 60. 61. 62. Hükümet programları, acil eylem planları, 9. 10.11. Postacılık İle İlgili Ulaştırma Şurası Raporları ve 9. 10. Kalkınma Planları ile kalkınma planı posta hizmetleri özel ihtisas komisyonu raporları kullanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yeni Kamu Yönetimi, Posta Hizmet Politikası, Politika Değerlendirme, PTT A.Ş.

⁵⁹Bu çalışmada “Yeni Kamu Yönetimi Paradigması Çerçevesinde Bir Örnek Olay Olarak 2000 Sonrası Posta Telgraf (PTT A.Ş.) Teşkilatı ve Hizmetleri” isimli doktora tezinden yararlanılmıştır.

ABSTRACT

The claim of transition from traditional public administration to a new public administration is one of the issues that the public administration theorists agreed on. Nowadays, there is an ongoing search for public administration theories along with newly presumed approaches such as governance, new public service, and post-modern public administration – even some of them get old – and (with a reverse impact) these theories are being reshaped thanks to the public management applications. The new public management (NPM) approach, accentuated after 1980s in the world, has also influenced the Turkish public management and policies created by this NPM have started to show themselves. In particular, the discipline of public administration has become controversial, since it is said that public administration has been shifted to business area from law and political science since mid-1980s. This situation has also affected the public administration and public policy practices of our country especially after 2000 and the practices have been developed in this direction. Certainly, the postal service policies have also been influenced by this situation as a sub-policy area.

The aim of this study is performing an evaluation for the changing postal service policies of PTT (Postal, Telegraph and Telephone) along with the new public administration paradigm in the period of 2003-2013. In this context, the structural and practical changes of Postal Service Policies will be subject to an evaluation between the dates specified. In this regard, firstly the new public administration paradigm and recent changes in postal service policies will be analyzed by converting them into the empirical data. In order to measure the new practices in PTT Inc., a total of 21 parameters were determined as the evaluation criteria, in which 18 of them are in the theoretical context of public administration (13 parameters are related to new “practices” and 5 parameters are related to new “structure”), while the other 3 parameters are related to the alternative approaches to public administration.

A matrix has been created to see whether the parameters in question were put into practice by PTT Inc. across the country for the dates specified, and the evaluations were carried out under three sub-topics for each parameter for the 11-year period (implementation, structure, alternative). The annual reports of PTT Inc., the 58th, 59th, 60th, 61st and 62nd Government programs, emergency action plans, 9th, 10th and 11th Transportation Council Reports related to postal service, the 9th and 10th Development Plans and special development reports of postal service were used between the years of 2003-2013 to evaluate the data collected.

Keywords: New Public Administration, Postal Service Policy, Policy Evaluation, PTT Inc.

GİRİŞ

19. asrın sonu ile birlikte kamu yönetiminde hakim paradigma haline gelen geleneksel kamu yönetimi anlayışı yaklaşık yüz yıllık bir sürede fazla bir değişime uğramadan 20. yüzyıla damgasını vurmuştur. Fakat özellikle 1980’li yılların başlarında kamu hizmetlerinin sunumunun hantal ve verimsiz olması ile hizmet sunum maliyetlerinin artması ve kalite düzeyinin düşmesi gibi bazı argümanlar ile eleştirilmeye başlanmıştır. Bütün bu eleştiriler geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerine yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Sözen, 2005:36). Bu bağlamda Türk kamu yönetiminin bir parçası olan PTT A.Ş.’de 2000 sonrası üretilen ve uygulanan hizmet politikalarına da yeni kamu yönetimi paradigmasının etkileri kaçınılmazdır. Bu dönemde posta hizmet politikalarında değişim, evrensel hizmetin garanti edilmesi ve piyasa yapıcı bir kurum tarafından piyasanın regüle edilmesi, kontrollü bir serbestleşme ve ardından özelleştirmeyele sorunun çözüleceği ileri sürülmüş ve yeni politika bu ekseninde formüle edilmiştir. Üretilen politikalar parçalı şekilde uygulanmaya çalışılmıştır. Genel olarak PTT üzerinden yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde üretilen posta hizmet politikalarına bakıldığında; yeni kamu yönetimi mantığının son dönem hükümetlerini, kamu yönetimlerini ve doğal olarak üretilen kamu politikalarını etkilediğini söyleyebilmek mümkündür.

Ülkemizde hem 174 yıllık iktisadi devlet teşekkülü olan PTT tarafından hem de özel firmalar tarafından sunulmakta olan posta hizmetleri, bir bilginin, haberin, paranın, madde ya da eşyanın bir kişi ve yerden, bir başka kişi ve yere taşınması şeklinde tanımlanmaktadır. Bu hizmetler sunulacak posta hizmetinin “kabulü ya da tahsilâtı”, “kayıt”, “sevke hazırlama ve sevk”, “dağıtım” ve “teslim ya

da ödeme” şeklinde beş aşamadan oluşmaktadır. Ülkemizde önemli oranda PTT A.Ş tarafından yürütülen bu hizmetlerin 2003-2012 arası dönem değişik yollarla değerlendirmeye tabi tutulabilir. Bu değerlendirmelerden biride kamu yönetiminin elemanlarından olan ve bu çalışmada da kullanılan kamu politikası analizi ve politika analizi yöntemlerinden süreç modelidir. Süreç modeli, problemin gündeme gelişi ve tanımı, ardından çözümün ilgili katılımcılar ile formüle edilmesi ve alternatif çözümlerin üretilmesi, en iyi çözüm alternatiflerinin uygulama için ilgili kurum tarafından onaylanması, onaylanan politikaların ilgili birimlerce uygulanması ve son olarak uygulanan politikaların hedeflerine ulaşma durumlarının değerlendirilmesi şeklindedir.(Çevik, 2012)

Süreç modeli ile PTT A.Ş'nin son 10 yılına bakıldığında ilk olarak, posta hizmetleri politikalarında sorunun gündeme gelişi yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte olduğu iddia edilebilir. İkinci olarak yeni kamu yönetimi ekseninde değişen posta hizmet (PTT A.Ş) politikalarının formülasyonu ve meşruiyetinde özellikle posta politika transferi önemli bir yer tutmuştur. Üçüncü olarak bu değişim doğal olarak hükümet politikalarını, Ulaştırma Bakanlığı politikalarını değişime zorlamıştır. Dördüncü olarak yeni kamu yönetimi paradigması ile değişen posta hizmet politikalarının PTT'de yansması ve uygulamaların, PTT'ye etkileri sonucunda PTT'nin yapısına yönelik değişimler meydana gelmiştir. Doğal olarak yeni kamu yönetimi bağlamında uygulanan politikalarla ilişkin eleştirel söylemler de olmuştur. Son aşama ve bu çalışmanın da konusu olan politika değerlendirme konusudur. Kamu politika analiz çalışmasının yukarıda bahsi geçen aşamaları ayrı çalışmalarda ele alınabilececek konulardır. Ancak bu çalışma ile geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş çerçevesinde PTT A.Ş'de yaşanan değişim ve bu değişimin kuruma etkisine ilişkin bir politika değerlendirmesi yapılacaktır.

1. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ POSTA POLİTİKALARINA ve PTT A.Ş.'ye YANSIMASI

1980'ler ile birlikte refah devletinin bir sonucu olarak oluşan siyasal, ekonomik ve sosyal olaylar, 1970 sonrası ekonomik krizler, petrol krizi, sosyal devletin zayıflaması, yeni ekonomik siyasal teoriler, küreselleşme, bilgi ve iletişim sektöründeki yenilikler ile birlikte kamu yönetimlerinin girdiği krizden çıkabilmesi için birtakım arayışlar başlamıştır. Çok genel bir değerlendirmeye fiyat tabanlı, bürokratik olmayan, piyasa orijinli, müşteri odaklı bir sistem kurulması öngörülmüştür (Birdişi, 2012; Çiçek, 2012). Görüldüğü gibi yeni anlayışta en çok vurgu özel sektör ve piyasa kavramlarına yapılmaktadır. İşte 1980'lerden buyana hükümetlerin ve/veya kamu yönetimlerinin verim ve performansını geliştirmeye yönelik bir dizi reformlar ile birlikte ortaya konan bu yaklaşıma birçok akademisyen tarafından kamu yönetiminde yeni bir dönüşümü ortaya çıkardığı iddiasıyla "yeni kamu yönetimi" adı verilmektedir (Özer, 2005: 311).Tablo 1'de kamu yönetimi yazınında birçok eserde gördüğümüz geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile yeni kamu yönetimi anlayışı arasındaki farkları daha net bir şekilde görülebilmektedir.

Kamu yönetimindeki dönüşüm konusunda farklı görüşlere rağmen, kamu sektöründe yakın dönemde yaşanan değişimin kapsam ve etkileri yadsınamaz. Bütün bu değişim “devlet başarısızlığı” tezi ve geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının ciddi bir eleştirisi üzerine kurularak meşrulaştırılmaya çalışılmıştır (Ömürgönülşen, 2003: 13). Kamu sektörüyle bu sektörün yöneticilerinin yaptıkları uygulamalar hakkında süregelen kavramsal tartışmalar, ele alınacak olan yeni kamu yönetimi konusu bize kamu sektörüne, kamu yöneticilerinin çalışmalarına ilişkin bir ilginin ilerleyen dönemlerde de varlığının sürdüreceğini göstermektedir (O'Flynn, 2007: 353).

Öte taraftan yeni kamu yönetimi paradigmasının kuramdan çok ülkelerdeki uygulamalarla şekillendiği, daha sonra bu uygulamaların o ülkelerde yaygın kabul görerek, daha sonra kavramlaştırıldığı ve kuramlaştırıldığı söylenebilir (Al, 2008).Yeni kamu yönetimi kurumsal ekonomi ve özel yönetim teorilerinden doğrudan etkilenmiş olan bir paradigmadır. Yeni kamu yönetimi'nin tek orijinli olmaktan ziyade ekonomi ve yönetim teorilerinin evliliği olarak görülmekte hatta bu konuda yaygın fikir birliğinden bahsedilebilir (Özer, 2005: 226-228).

Yeni kamu yönetimi reformları ilk olarak gelişmiş ülkelerde, özellikle de Anglo-Amerikan coğrafyada ortaya çıkmış ve daha sonra diğer ülkelerde uygulanmaya başlanmıştır (Sözen, 2005: 38). Yeni kamu yönetiminin doğuşunu hazırlayan koşullar ülkelere göre farklılıklar arz etmekle birlikte

küreselleşme ile tüm dünyayı etkilemiştir. Yeni kamu yönetiminin farklı ülkelerde uygulanabilirliğine bakıldığında birçok ortak yön ve uygulama olmakla birlikte ülkelerin idari, kültürel ve toplumsal yapıları uygulanabilirliğini etkilemiştir. Mesela Anglo-Sakson ülkelerinin kamu yönetimleri işletme tarzı yönetime açık olurken, Fransa ve Almanya gibi Kıta Avrupa'sı ülkelerinde kamudaki işletme benzeri yönetime karşı yaklaşımları olumsuz olmuştur(Yamaç, 2008:152). Benzer durum Türkiye içinde geçerlidir. Ama Türkiye’de ABD, Anglo-Sakson ve Kıta Avrupa’sının her üçünden reform transferi olması ve kanun uyarlamasının etkilenmeye açık olması nedeniyle daha kompleks bir yapı söz konusudur.

Tablo 1: Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetimi Farklılıkları Karşılaştırması

GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI	YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI
Katı bürokrasi	Dar merkez
Hiyerarşi	Geniş sınırsız çevre
Güçlü merkeziyet	Yerelleşme
Merkezi kontrol	Performans hedefleri
Geniş personel	Az sayıda personel, daha çok uzman
Merkezileşmiş pazarlık	Yerelleşmiş pazarlık
Katı yönetim	Esnek/katılımcı
Yasal güvence	Fayda/maliyet analizi
Statüye ilişkin sorunlar	Etkenlik, verimlilik, ekonomiklik, kalite ve kârlılığa ilişkin sorunlar
Yasal düzenlemelerle kural ve normları ayrıntılı belirlemek	Yasal düzenlemelerin sayıca azaltılması ve sadeleştirilmesi
Yetki, yetki gaspı ve geçişi ile ilgili endişeler	Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi ile ilgili endişeler
Kurallar	Roller, kamu hizmetleri ölçünleri
Muhafazakârlık	Değişim
Yurttaş	Müşteri
Emir - komuta	Karar almaya ve yönetime katılma
Durağanlık	Devingenlik
Kamu otoritesine saygı	Yurttaşın müşteri olarak görülmesi, yurttaş gereksinmelerine duyarlılık
Denetim: yasallık, hukuksallık	Yol göstericilik, paranın değer karşılığı, başarının denetimi
Eşit ücret	Başarıya dayalı ücret
Genel yönetim alışkanlıkları	Proje yönetimi
Klasik devlet muhasebesi ve bütçe sistemi	Maliyet-yarar oranı, nakit akış kestirimi, maliyetin geri dönüşü
Kamu sektörünün kesin egemenliği	Özel sektörden daha fazla yararlanma çabası
Kamunun tekelciliği	Rekabet, piyasa türü yönetim araçları
Klasik mülkiyet kavramı	Mülkiyet kavramının yeniden algılanması
Zaman ve eylem araştırması, insan ilişkileri	Başarım yönetimi, sonuç yönetimi, duyarlılık yönetimi, sorumluluk yönetimi, toplam kalite yönetimi
Hizmet dağıtımında “nicelik”	Hizmet dağıtımında “nitelik”
Sınırlı iş gören katkısı	Azami iş gören katkısı
Kapalı enformasyon kanalları	Açık enformasyon kanalları
Bürokrat tipi yönetici	Girişimci yönetimci

Kaynak: Karaman, 2000: 41; Yaşar, 1997: 20-21; Eryılmaz, 2001: 24; 2002: 238; Yayman, 1998: 35.

Ülkemizde 1856 Islahat Fermanı’ndan günümüze kadar kamu yönetim alanında onlarca yeniden yapılandırma çalışması yapılmış (Parlak, 2003: 382); ancak proje ve önerilerin uygulanma problematiğiyle karşı karşıya kalınmasından dolayı kamu yönetimi konusunda oldukça zengin bir zihni arka plana sahip olmamıza rağmen istenen başarı bir türlü yakalanamamıştır. Kuşkusuz bunun çok çeşitli nedenleri olmakla birlikte: reform çalışmalarında bir bütünlük olmayışı, yabancı uzman

raporlarıyla veya yabancı ülkelerdeki uygulamaların taklit edilmesiyle başarı sağlanabileceğine inanılması, siyasi kararlılık ve arzu eksikliği, reform stratejisinin olmayışı, model eksikliği, uygulama ve izleme eksikliği, reformlarda zorlayıcı yöntemin benimsenmiş olması, lider eksikliği, yapısal atalet, başlıkları altında bunları toplamak mümkündür (Dinçer ve Yılmaz, 2003:65).

Kamu yönetiminde öne sürülen reform çabalarının başarısızlığı ile ilgili çeşitli öngörüler ileri sürülmüştür. Türkiye’de kamu yönetiminde oluşan yeni anlayışın çözüm getireceği iddia edilen sorunlarla, Türk kamu yönetiminin aşırı merkezîyetçilik, katı hiyerarşik yapı, hantallık, verimsizlik, kalitesizlik, savurganlık, kırtasiyecilik ve kapalılık gibi bilinen sorunlarının neredeyse bire bir örtüşmektedir. Bu durumda kolaycı ve yanıltıcı bir şekilde, öne sürülen yeni kamu yönetimi anlayışının Türkiye’de yıllardır tartışılan sorunlara çare olacağı yanılgısına neden olmaktadır. Oysa kamu yönetimindeki bu anlayışın transfer edildiği ülkelere bakıldığında ortaya çıktığı ve başarılı olduğu iddia edilen ülkeler; İngiltere, ABD, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi Anglo-Sakson kültürüne sahip, İngilizce konuşulan ve düşünülen, kurumsal yapıları güçlü ve gelişmiş kapitalist ülkelerdir (Canpolat, 2010: 38). Anglo-Sakson ikliminde gelişmiş yeni kamu yönetimi anlayışının Türkiye’de işlevsel olabilmesi için sadece kamu yönetimi ile ilgili kanunların değiştirilmesi çok fazla anlam ifade etmeyecektir. Öncelikle Türkiye’nin ikliminin değişmesi gerekecektir. Bu yönüyle Türkiye’nin reform sorunu kamu yönetimiyle ilgili bazı kanunların değiştirilmesinden çok öte bir olgudur. Her şeyden önce zihinsel bir dönüşüm reform çabalarından daha önce gelmektedir (Al, 2008: 321).

Olaya hem kamu yönetimindeki anlayışın transfer edildiği ülkeler hem de işletmecî anlayışın kamu yönetimine transferi şeklinde bakımızda o alanda tartışmalıdır. İşletme yöneticileri arasında bu alanda yapılan sert eleştirilerde mevcuttur. Yönetim biliminin teorik çerçevesi incelendiği zaman, sayısı her geçen gün artan teori ekollere, yeni bir adla ortaya çıkan uygulamalara rastlanılmaktadır. Farklı olma merakının ortaya çıkardığı durum “yönetim teorileri cangılı” olarak adlandırılmıştır. Zaten bilinen, yönetim yaklaşımlarının özelliklerinden birini öne çıkararak, sanki söylenenlerin öncesi yokmuş gibi takdim edilerek, çağdaş yönetim yaklaşımlarının ayırıcı özelliğini ortaya konmaktadır. Oysa derin bir analizle bakıldığında, bugün “yeni yönetim” yaklaşımları olarak kavramsallaştırılan yaklaşımların aslında var olan teorilerin kısmen farklı uygulamalarından ve yeniden adlandırılmasından başka bir anlama gelmediği görülmektedir (Tutar, 2009: 1799).

Kamu yönetimi alanında çalışan birçok akademisyen (Aydın, 2012: Bilgiç, 2013: Eryılmaz, 2010: Sözen, 2005: Arslan, 2010: Haktankaçmaz, 2008: Eren, 2001: Al, 2002: Özer, 2005 vb, yeni kamu yönetiminin Türkiye’de taban bulduğuna dair genel bir yaklaşım içindedir. Ama bu çalışmaların birçoğu (Kurt, Uğurlu, 2007)’nin yaptığı “Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi” çalışması gibi örnekler hariç genellikle teorik düzeyde kalmıştır. Yapılan eleştirilere rağmen GKY’den ciddi bir ayrışmayı ifade eden YKY, dünyanın dört bir yanında, artan bir popülerite ile çeşitli uygulamalar ortaya koymuştur. YKY’nin tüm dünyada hızla yayılmasını GKY’nin artık işlemediği gerçeğini bir yana bırakarak sadece uluslararası aktörlerin zorlamasına vb. gerekçelere bağlamak fazla basite indirgenmiş bir yaklaşım olacaktır. YKY reformlarının kamusal faaliyetlerde önemli etkinlik artışı sağlamış olması onun teknik olarak verimli bir teori olduğunun göstergesidir. YKY hali hazırda küresel olarak uygulanabilir bir paradigma olmasa da gelip geçici moda bir akım olmadığı ortadadır. Her ne kadar uygulandığı ülkelerde kamu sektöründeki pek çok sorunu çözmede başarılı olmuşsa da, dünyanın her hangi bir ülkesindeki kamu sektörünün her türlü sorununu çözmede de aynı derecede başarılı olup olamayacağı hakkında hüküm vermek çok zordur, çünkü daha fazla uygulama sonuçlarının görülmesi gerekmektedir (Haktankaçmaz, 2008: 130-131). Bu görüşlerin aksine, Yeni kamu yönetimi artık orta dönemini yaşamaktadır ve doğal olarak daha fazla yan etkileri görülmeye başlanmıştır. Yeni kamu yönetimi ile oluşan yapıda yönetimin karmaşıklaşması, performansa göre ödeme dışında özelleştirme, sözleşme yoluyla hizmet alımı, personel motivasyonu, kamu yararı ve meşruiyet gibi konulara yönelik eleştiriler de mevcuttur (Tuncer ve Usta, 2013: 190). Bunun da yeni kamu yönetiminin son dönemine geldiğinin belirtileri olduğu söylenmektedir. Tüm bu söylemler Türkiye’de yeni kamu yönetimi alanında belli bir ilerlemenin olduğunu göstermektedir, doğal olarak bu süreç değerlendirmeyi hak etmektedir.

2. SON DÖNEM POSTA HİZMET POLİTİKALARINDA YAŞANAN DÖNÜŞÜMÜN PTT A.Ş. ÜZERİNDEN DEĞERLENDİRMESİ

PTT’de son 10 yılda yaşanan politika değişiminin değerlendirmesine başlamadan önce PTT’nin Türk Kamu Yönetiminde yerine bakmak gerekir. PTT Türk kamu yönetimi içinde yerinden yönetim başlığı altında “*tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararına üreten bir kamu iktisadi kuruluşu*” iken Mayıs 2013 tarihinde yapılan 6475 sayılı kanun değişikliği ile “*iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet gösteren fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşu*” olarak konumlandırabilecek iktisadi devlet teşekkülü haline gelmiştir. Bu değişim PTT'nin yeni kamu yönetimi uygulamaları sonrasında geldiği nokta açısından oldukça önemlidir.

Politika analiz yöntemleri oldukça farklıdır. Bunlardan birisi ve en yaygın kullanılan yöntem olan süreç yöntemi ilk olarak politik konunun gündeme geliş aşaması, formüle edilmiş ve kanunlaştırma aşaması, uygulama aşaması ve son aşamada ise politika uygulamasının hedeflere ne derece ulaşmış olduğunu değerlendirilmesi ve bu değerlendirme sonrasında tespit edilen durumlara göre yeni eylem planlarının oluşumunun şekillendirilmesi aşamalarından oluşmaktadır (Akgül, 2010:78-81). İşte PTT(A.Ş.) de yaşanan bu değişimi politik açıdan değerlendirmek için akademik yazında yeni kamu yönetimi üzerine çalışması olan (Eryılmaz, 2009; Aydın, 2012; Al, 2008; Güler, 2013; Fredericson, 1971; Sözen, 2005; Bilgiç, 2008; Çevik, 2010; Bozlağan, 2008; Parlak, 2011; Denhardt, 2003; Kapucu, 2012; Ömürgönülşen, 2003; Karcı, 2008; Leblebici vd., 2001; Sobacı, 2009) ve daha birçok yazarın çalışmalarında kullanılan yeni kamu yönetimi kavramlarından bir matris oluşturulmaya çalışılmıştır.

Yeni kamu yönetimi mantığıyla PTT’de ortaya konulan uygulamaları ölçmek için yeni kamu yönetiminin kuramsal içeriği içerisinde yer alan 18 (13’ü yeni kamu yönetimi ile PTT’deki 'uygulamalara' dönük, 5’i yeni kamu yönetimi anlayışı ile PTT 'yapısına' dönük) ve yine kamu yönetimine alternatif yaklaşımlardan 3 kavram olmak üzere toplam 21 kavram değerlendirme parametreleri olarak belirlenmiştir. Söz konusu parametrelerin 2003-2012 yılları arasında PTT tarafından Türkiye genelinde uygulamaya konulup konulmadığını ölçmek için bir matris oluşturulmuş, 10 yıllık sürede her bir değişken parametre için 3 alt başlık (uygulama, yapı, alternatif) altında değerlendirme yapılmıştır. Değerlendirmeler PTT ve sektör ile ilgili politika çıktısı olarak kabul edilebilecek belgeler üzerinden yapılmıştır. Bu parametreleri değerlendirmek için PTT’de yeni kamu yönetimi alanında yapılan;

- Her bir faaliyet için 1 puan,
- Her bir hedef için 1 puan,
- Her mevzuat çalışması için 1 puan,
- Her hangi bir çalışma yok ise 0 puan

verilerek alt değerlendirme yapılmıştır. Her yıl için yatay satırda hesaplama yapılırken eğer alt değişken faaliyetlerinin;

- Hepsi yapıldı ise 3 puan/iyi olarak,
- Faaliyetlerin iki tanesi yapıldı ise 2 puan/orta olarak,
- 1 adet alt değişkene puan verildi ise zayıf şeklinde
- Hiçbir veriye ulaşılammış ise 0 puan

şeklinde değerlendirme yapılmıştır. Bu puanlama yönteminin çalışmanın en önemli kısıtı olduğu ileri sürülebilir. Alt değişkenler için puanlama yöntemi olarak YKY alanında en az 5 faaliyet ve üstü için 1 puan, aynı şekilde YKY ile ilgili 10 hedef için 1 puan verilerek bir standart oluşturulmaya çalışılmıştır. Ayrıca araştırmacılarından Dr. Osman Kürşat ACAR’ın 2004-2010 yılları arası 7 yıllık PTT deneyimi sonucunda içeriden bir gözlemci olarak elde ettiği nicel ve nitel veriler ile 2010-2013 yılları arası 3 yıllık dışarıdan yaptığı gözlemleri ve uzman görüşmeleri ile bu kısıtlılık tutarlı bir puanlama ile giderilmeye çalışılmıştır. Ayrıca veriler değerlendirilirken 2003-2012 yılları arası PTT yıllık faaliyet raporları, 58. 59. 60. 61. 62. Hükümet programları, acil eylem planları ve iktidar partisi programı, 9. 10.11. postacılık ile ilgili ulaştırma şurası raporları ve 9. 10. Kalkınma planları ile kalkınma planı posta hizmetleri özel ihtisas komisyonu raporları kullanılmıştır. Politika yönünü belirleyebilecek bu raporlar veri olarak kabul edilmiştir. Bu yönüyle veriler için kullanılan belgelerdeki kısıtlılıkların yanında bu belgelerin siyasi taraflarının olması ve görece iktidardaki

partinin etkisine açık olması nedeniyle raporların, politika belgelerinin iktidar partisini olumlamaya dönük, politikaları doğru, olumlu, gösterme çabası bir diğer kısıtlılıktır.

2.1. PTT’de Yeni Kamu Yönetimi Paradigması Çerçevesinde Uygulamaya Dönük Politikaların Değerlendirmesi

PTT’de yeni kamu yönetimi paradigması çerçevesinde uygulamaya dönük politikaların değerlendirmesi için tablo 2’de her yıl için yatay satırda hesaplama yapılırken yeni kamu yönetimi alanında alt değişken faaliyet, hedef ve yasal çıktı olmak üzere;

- Hepsi yapıldı ise 3 puan iyi olarak,
- Faaliyetlerin iki tanesi yapıldı ise 2 orta olarak,
- 1 adet alt değişkene puan verildi ise zayıf şeklinde
- Hiç veri yok ise 0 şeklinde

değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Ve yatay satırda 10 yıllık sürenin toplam değerlendirilmesi de yapılmıştır bir süreç için tüm alt değişkenlerin yapıldığı varsayılarak en üst puan 30 kabul edilmiştir.

Ve hesaplama

$3 \times 10 = 30$ iyi,

$2 \times 10 = 20$ orta

$1 \times 10 = 10$ zayıf

şeklinde değerlendirilip, yıllar içinde verilen puanların 30 puana ne kadar yaklaştığı oran orantı ile hesaplanmış ve değerlendirmeler bu şekilde yapılmıştır. Dikey sütunda ise yeni kamu yönetimi paradigmasıyla yapılan uygulamalar ortaya konulan 13 adet değişken üzerinden değerlendirilmiştir. Yatay satırda olduğu gibi yine 3 iyi, 2 orta ve 1 zayıf olmak üzere 13 adet değişkenin tamamının iyi puan aldığı varsayılarak 39 puan üzerinden değerlendirme yapılmıştır. Ve hesaplama

$13 \times 3 = 39$ iyi,

$13 \times 2 = 26$ orta,

$13 \times 1 = 13$ zayıf,

şeklinde hesaplama cetveli kullanılarak puanlamayla tabi tutulmuş ve analizler bu puanlar üzerinden yapılmıştır.

Tablo 2: YKY Anlayışı ile PTT’de Uygulamalara Yönelik Değişiklikler

YKY Anlayışı İle PTT’de Politika ve Uygulamalara Yönelik Değişimler	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Toplam	Değişkenlerin 10 Yıllık Değerlendirmesi (%)
PTT’de Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş	0	0	1	1	2	1	2	3	2	2	14	46,6
PTT’de Uygulanan Çağdaş İşletme Yöntem ve Teknikleri	1	1	1	2	1	2	2	2	2	2	16	53,3
PTT’de Etkinlik Verimlilik Ekonomiklik, Kaynak Kullanımında Disiplin Uygulamaları	0	1	1	2	1	2	2	2	2	2	15	50
PTT’de Kalite ve Toplam Kalite Yönetim Çalışmaları	0	1	1	1	2	2	2	2	2	3	16	53,3
PTT’de Stratejik Yönetim ve Stratejik Plan Çalışmaları	0	0	0	0	2	1	2	3	2	2	12	40
PTT’de Vatandaş/Müşteri Odaklılık Anlayışı	0	1	1	1	2	2	2	2	2	2	15	50
PTT’de Performansa Dayalı Yönetim Anlayışı	0	0	0	0	1	1	1	1	2	2	8	26,6
PTT’de Rekabete Dayalılık ve Piyasa Yönelimlilik Anlayışı	0	0	1	1	2	1	2	2	1	2	12	40
PTT’de Risk Alan Girişimci Yönetici, Yetkilendirilmiş Yönetici Anlayışı	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	2	6,6
PTT’de Hesap Verebilirlik, Şeffaflık, Çıktı ve Sonuç Odaklılık Anlayışı	0	0	0	1	1	2	2	2	2	2	12	40
PTT’nin Yenilik (İnovasyon) Çalışması	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	17	56,6
PTT’de AR-GE Çalışmaları	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	5	16,6
Etik Çalışmaları ve PTT’ye Yansıması	0	0	0	0	0	0	2	2	1	1	6	20
Toplam	2	5	7	11	18	16	23	24	21	23	150	38,4
PTT’de Yeni Kamu Yönetime Dönük Uygulamaların Her Bir Yıl İçin Toplam Değerlendirmesi (%)	5	13	18	28	46	41	59	62	54	59	30	

Tablo 2’de uygulamaya dönük yeni kamu yönetimi değişiklikleri değerlendirildiğinde toplam 13 değişkenden 5’inde % 50 üzerinde bir değişim yaşandığı görülmektedir. PTT’de, *yenilik(inovasyon)* çalışması bu tabloda en dikkat çekici değişkendir. İnovasyon alanındaki gelişmeler aslında bilgi ve iletişim teknolojileri ile ilgili olmakla birlikte, veri kabul edilen birçok inovasyon çıktısı tam anlamıyla yeni bir buluş olmamakla birlikte bir kamu şirketi için oldukça önemli atılım olması açısından veri olarak kabul edilmiştir. Ve ortaya koyduğu sonuçlar yeni kamu yönetiminin başarılı uygulamaları için temel teşkil etmektedir. Bir sonraki dönem/dönemler içerisinde PTT A.Ş. önemli atılımlar yapar ve başarılı bir kamu şirketi olabilirse bunda 2003-2012 döneminde yapmış olduğu inovasyon çalışmalarının etkisi vardır denebilir. PTT’de uygulamaya dönük ikinci dikkat çekici veri

PTT’de kendisine uygulama alanı bulan çağdaş işletme yöntem ve teknikleridir. Yeni kamu yönetiminin birçok tanımında işletme yönetim ve tekniklerinin kamuda uygulanması olarak yapılan tanımlama PTT’de kendini göstermiştir. PTT’de en önemli çağdaş işletme yöntem ve tekniği *işletmeler arası karşılaştırma* olmuştur. Bunun yanında *öz yetenek geliştirme*, *amaçlara göre yönetim*, *motivasyon* ve *dış kaynaklardan yararlanma* da kullanılan diğer önemli işletme yöntem ve teknikleridir. Genel olarak PTT’de özel sektör yöntem ve teknikleri kamuya aktarılacakla birlikte bu oran görece düşük seviyededir. Birçok özel sektör yöntem ve tekniği PTT’de uygulama alanı bulamamakla birlikte uygulanmayan özel sektör yöntem ve tekniği de oldukça fazladır.

Bir diğer uygulama alanı kalite ve toplam kalite yönetimi çalışmalarıdır. PTT 2005 sonrası bazı illerde pilot uygulamalar ile toplam kalite yönetimi çalışmaları başlatmış ve birçok PTT raporunda toplam kalite yönetimi ile ilgili çalışmalara yer verilerek, bu alanda farklı dönemlerde ayrı ayrı çalışmalar yapılmıştır. Ama genel anlamda toplam kalite yönetimi ile ilgili PTT’nin yönetim katında böyle bir çalışma yapılmakla birlikte bu çalışmaların tabanda ne kadar içselleştirildiği ile ilgili birtakım sorular mevcuttur. PTT’de yeni kamu yönetimi paradigmasına yönelik olarak % 50’nin üzerinde veriye ulaşan diğer uygulamalar, etkinlik verimlilik, ekonomiklik, kaynak kullanımında disiplin uygulamaları ve vatandaş/müşteri odaklılık anlayışıdır. Etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, kaynak kullanımında disiplin kavramları yeni kamu yönetimi yazınında olduğu gibi PTT’nin politika çıktı belgelerinde en çok tekrar eden kavramlardandır. Ayrıca son dönemde PTT’de vatandaş kavramı yerini müşteri kavramına bırakmaya başlamasıyla, vatandaşa kamu hizmeti sunmaktan çok müşteri memnuniyeti anlayışının PTT politika çıktı belgelerinde, faaliyet raporlarında ön plana çıktığı görülmektedir.

PTT’de uygulamaya dönük yeni kamu yönetimi parametrelerinden 4 tanesi % 40 - % 50 arası düzeydedir. Bunlar PTT’de personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş, stratejik yönetim ve stratejik plan çalışmaları, hesap verebilirlik, şeffaflık, çıktı ve sonuç odaklılık anlayışı, rekabete dayalılık ve piyasa yönelimlilik anlayışıdır. PTT’de performansa dayalı yönetim anlayışı yeni kamu yönetimi anlayışının en çok üzerinde durduğu kavramlardan olmasına rağmen % 26 ile diğer verilere göre daha az uygulama alanı bulmuştur.

PTT’de AR-GE çalışmaları aslında en fazla yer bulması gereken uygulama iken % 16 ile görece oldukça zayıf bir konumdadır. Ama uzun vadede bu alanda çalışmaların PTT’de A.Ş. yapılması ile artması muhtemeldir. Etik çalışmaları da PTT’de sadece hedefler aşamasında kalmış gözükmemektedir. Son olarak PTT’de risk alan girişimci yönetici, yetkilendirilmiş yönetici anlayışı mevzuata bağlı bir kurum olması nedeniyle en zayıf kalan parametre olmuştur. Çünkü PTT 2 kanun, 22 yönetmelik, 3 tüzük, 2 işletme esası 5 rehber, 8 yönerge ve ana statü ile toplamda 42’den fazla mevzuat ile yönetilmektedir. PTT’nin A.Ş olması ile birlikte bu alanda esneme olsa bile özelleştirilmedikten sonra yasal bağlılık PTT için süreceğinden bu alanda aşırı beklenti içinde olmak yeni kamu yönetimi için eksik veri olacaktır.

PTT için değişimler yıllar itibarıyla değerlendirildiğinde 2003-2012 yılları arasında geçen süre için genel bir uygulama değerlendirmesi yüzde bazında yapıldığında % 38,4 oranında yeni kamu yönetimi paradigması ekseninde bir değişim yüzdesi verilebilir. Yeni kamu yönetimi mantığı Türkiye için 1980’ler sonrası için konuşulsa da 1980’leri ve 1990’ların PTT’si ile 2000 sonrası PTT’si kıyaslandığında önemli değişimlerin 2000 sonrası meydana geldiği ve özellikle 2006 sonrası bu değişimin hızlandığı söylenebilir. 2003-2012 arası dönem yeni kamu yönetimi açısından analiz edildiğinde özellikle 2005 sonrasında başlayarak 2006, 2007 yıllarında hızlanarak 2010 yılında önemli bir noktaya geldiği görülmektedir. 2011 ve 2012 yılları için bu yönde bir gelişme olmakla birlikte altyapı ve üstyapı anlamında yeni yapıya PTT tam olarak hazır olmadığı için dönüşümün devam etmekle birlikte hızı yavaşlamıştır. Bugün son dönemde dikkat çeken PTTcell, e-tebligat, PTT KEP(kayıtlı elektronik posta hizmeti), ePttAVM, PTT Kitap, Birleşik Posta (hybrid mail) mektup sepeti, Turpex (PTT’nin uluslararası posta operasyonu hedefi için faaliyete geçirdiği şirket) gibi birçok uygulaması ile değişim ve dönüşüm devam etmektedir. PTT’nin A.Ş. olması ile birlikte uzmanlaşma ve yeniden yapılanmayla tıpkı THY gibi uluslararası bir Türk şirketi olma potansiyelini bünyesinde barındırmaktadır.

2.2. PTT’de Yeni Kamu Yönetimi Paradigması Çerçevesinde Yapıya Dönük Politikaların Değerlendirmesi

PTT’de yeni kamu yönetimine paradigması çerçevesinde yapıya dönük politikaların değerlendirilmesi için de dikey düzlemde alt değişkenlerin değerlendirmelerinin toplamından oluşan veriler;

5x3 = 15 iyi,

5x2 = 10 orta,

5x1 = 5 zayıf,

olmak üzere bir değerlendirme tablosu oluşturulmuştur. Yatay düzleme ise, PTT’de yeni kamu yönetimine paradigması çerçevesinde uygulamaya dönük politikaların değerlendirilmesi oluşturulduğu gibi, her yıl için yatay satırda hesaplama yapılırken 3 iyi, 2 orta, 1 zayıf ve 0 veri yok şeklinde değerlendirilmiştir. Ve 10 yıllık bir süreç için;

3x10 = 30 iyi,

2x10 = 20 orta,

1x10 = 10 zayıf,

şeklinde her bir değişken için yatay düzlemde iyi, orta, zayıf ve veri yok olarak hedeflenmiş ve yıllar içinde verilen puanların 30 puana ne kadar yaklaştığı oran orantı ile hesaplanmıştır.

Tablo 3: YKY Anlayışı ile PTT Yapısına Yönelik Değişimler

YKY Anlayışı İle PTT Yapısına Yönelik Değişimler	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Toplam	Değişkenlerin 10 Yıllık Süre Değerlendirmesi (%)
Düzenleyici Üst Kurullar Anlayışı ve PTT'ye Yansıması	0	0	0	1	0	1	1	2	1	2	8	26,6
PTT'de E-Devlet Kapsamında Dönüşüm (E-Telgraf, E-Tebliğat ve E-Devlet Şifre İşlemleri)	0	1	1	1	2	1	2	2	2	2	14	46,6
PTT'de Kamu Yönetimi, Siyaset Denklemi ve Yeni Kamu Yönetimi Uygulamaları	0	1	1	2	2	2	2	2	3	2	17	56,6
Küreselleşme, Avrupa Birliği Uluslararası Örgütler ve PTT'ye Etkisi	0	1	1	1	1	1	2	3	2	3	15	50
Esnek, Ademi Merkezi, Küçük Ölçekli Yönetim Yapısı ve PTT'ye Yansıması	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	3	2
Toplam	0	3	3	5	5	6	8	10	8	9	57	38
PTT'de YKY'ne Dönük Yapısal Değişimlerinin Her Bir Yıl İçin Değerlendirmesi (%)	0	20	20	33	33	40	53	67	53	60	38	

Tablo 3’te yeni kamu yönetimi uygulamaları yapısal olarak incelediğinde, ilk olarak siyaset ve kamu yönetimi denkleminde PTT’de yeni kamu yönetim uygulamaları % 56,6’lık oran ile dikkat çekmektedir. Son 10 yılda kamu yönetimi ve siyaset denklemi tek bakan, 2 genel müdür ve sık değişmeyen bürokratlar açısından görece dengeli ve uyumlu bir seyir izlemiştir. 2003-2013 arası yeni kamu yönetimi anlayışı ile ortaya konan birtakım uygulamalardan bahsedebilmek için ülkenin siyasi istikrarını ve dolayısı ile kamu yönetimi açısından bürokratik istikrarını da göz önüne almak gerekmektedir. Yeni kamu yönetimi paradigması çıktıları, 1980’li yıllarda Özal hükümeti ile gündeme gelse de bu dönemde tam olarak bir dönüşümün yaşandığını söylemek zordur. Aynı şekilde 1990’lı yıllar içinde benzeri ifadeler kullanılabilir. Ama 2000 sonrası görece istikrarlı bir yapıda devam eden kamu yönetimi siyaset denklemi PTT için yeni kamu yönetimi paradigması ile ortaya konan politikaların PTT’de uygulanması için uygun zemin oluşturduğu iddia edilebilir. Ama aynı dönem

içinde(2003-2012) konunun göreceliliğini ortaya koymak için uygulanan eğitim politikalarının bir politika değerlendirmesi yapıldığında görece tartışmalı sonuçlar ortaya konulabilmektedir.

Uygulanan kamu politikasının değerlendirmesinde Türkiye gibi ülkelerde kamu politikalarının neden başarısız oldukları sorusuna cevap ararken, teoriler ve teorisyenler genelde soruna ekonomik başarısızlık açısından bakmışlar ve açıklamaları da piyasa ekonomisinin işleyişi ile kamu yönetiminin işleyişini bir tutma yönünde olmuştur. Daha çok iktisadi ve işletmecî bir bakış açısı kullanılmıştır. Hâlbuki bir ülkenin siyasal yapısı, yönetim anlayışı ve diğer etkiler başarısızlığa ve başarıya götürmede etkili olabilirler. Bu nedenle kamu yönetimi başarısızlığı ile ilgili genel teorilerden bahsetmek zordur (Çevik, 2012: 124-125). PTT’de sadece ekonomik veya yeni kamu yönetimi boyutuyla salt yönetim ve ekonomi değerlendirmesi eksik olacaktır. Olayın sosyal, siyasal ve ekonomik birçok unsuru değerlendirmelere konu edilmelidir. Bu açıdan ele alındığında PTT’de 2000 sonrası değerlendirmede kamu yönetimi ve siyaset ilişkisi ile yeni kamu yönetimi dönüşümü arasında ilişki vardır denilebilir. Bir diğer yapısal dönüşüm olarak PTT’de e-telgraf, e-tebligat ve e-devlet şifre işlemleri konusunda bir e-devlet dönüşümünden bahsedilebilir. Ve bu dönüşüm uzun vadede sürdürülecektir. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızlı değişime PTT’nin 10 yıllık dönem içerisinde ayak uydurmaya çalıştığı gözlenmektedir.

Küreselleşme ile birlikte Avrupa Birliği ve diğer ulus-üstü örgütlenmelerin etkisiyle birlikte PTT’de yeni kamu yönetimi mantığının oluşmasına yönelik adımların atıldığı görülmektedir. 2000 sonrası dönemde AB ve uluslararası anlaşmalar PTT’de kaldıraç görevi görmüştür. 2012 Türkiye İlerleme Raporu’nda; “Posta hizmetleri konusunda ilerleme kaydedilmediği, Posta Kanunu Tasarısı’nın hala yasalaşmadığı, yasal tekelin mevcudiyetini sürdürdüğü, yasal reformlar kapsamında pazarın aşamalı olarak açılmasının öngörüldüğü ve idari kapasite konusunda ise düzenleyici ve operasyonel fonksiyonlar arasında net bir ayırım yapılmasını temin edecek bağımsız bir düzenleyici otoritenin henüz kurulmadığı” (10. Kalkınma Planı Posta Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2012: 21) eleştirilerini karşılık 2013 Mayıs ayında Posta Kanunu AB uyum sürecinde göz önüne alınarak TBMM’den geçirildiği görülmektedir. Elbette 6475 sayılı Posta Kanunun kabul edilmesini AB tarafından yayınlanan 2012 ilerleme raporuna bağlamak, bu kadar basit bir değerlendirme ile açıklamak oldukça eksik bir değerlendirme olacaktır. Ama süreç ele alındığında PTT ve posta politikaları alanında AB’nin ve küreselleşmenin etkisi oldukça fazladır.

Yapısal değişimin bir diğer parametresi olan düzenleyici üst kurullar anlayışının PTT’ye yansımalarına bakıldığında 2004 yılından beri PTT ve sektördeki diğer oyuncuları bir üst kurula bağlama hedefi olmakla birlikte bu konuda somut adım 2013 yılında PTT’nin Bilgi Teknolojileri Üst Kurumuna bağlanması ile atılmıştır. Bu süreçte ayrı bir posta düzenleme üst kurulu oluşturma çalışmaları olsa da bu çaba konjektürel nedenler ile mümkün olmamıştır. Üst kurul konusunda belirleyici olan etkenlerden birisi AB olmuştur. Son olarak yeni kamu yönetiminin ileri sürdüğü esnek, adem-i merkezi, küçük ölçekli yönetim yapısı konularında veriler PTT için % 2 ile oldukça düşük çıkmıştır. Çünkü mevzuat ile bağlı olan ve merkeziyetçi bir yapıda olan PTT için bu konuda veri üretilmesi ihtimali oldukça zordur. PTT’nin 2013 Mayıs sonrası A.Ş. şeklindeki yapılanması ile bu süreçte yeni veriler elde edilebilecektir.

PTT’de yeni kamu yönetimine dönük yapısal değişim 2003-2012 yılları itibariyle değerlendirildiğinde % 38’lik bir yapısal değişimin yaşandığı ileri sürülebilir. Politik uygulamalarda olduğu gibi 2007 ve 2008 yılları ile birlikte PTT’de yapısal değişim artmaya başlamış, bununla birlikte uygulamalardan farklı olarak yapısal dönüşüm de sürekli artmaktadır. 2013 yılı değerlendirmeye alınmamıştır ama bu dönem PTT için önemli bir tarihtir. Çünkü PTT bu tarihten itibaren A.Ş. olarak yoluna devam etmektedir. Son on yıla bakıldığında PTT *gov.tr* olmasına karşın *com.tr* mantığı ile hizmet yapmaya çalışmış ve sürekli aksaklıklar ile karşılaşmıştır. Ama bundan sonra PTT A.Ş. olması ile birlikte yapısal dönüşüm açısından çok önemli bir adım atılmıştır.

2.3. PTT’de Yeni Kamu Yönetimine Paradigmasına Alternatif Politikaların Değerlendirmesi

PTT’de yeni kamu yönetimine paradigmasına alternatif politikaların değerlendirmesi için yatay düzlemde bir değerlendirme tablosu oluşturulmuştur. Alt değişken verilerinin tamamına ulaşıldığı varsayımıyla;

3x3= 9 iyi,
 3x2= 6 orta,
 3x1= 3 zayıf,

9 puan üzerinden bir değerlendirmeye gidilmiştir. Yatay düzleme ise yine yukarıdaki değerlendirmelere benzer bir şekilde her yıl için yatay satırda hesaplama yapılırken 3 iyi 2 orta 1 zayıf ve 0 veri yok şeklinde değerlendirilmiştir. Ve 10 yıllık bir süreç içinde genel bir değerlendirme için;

3x10= 30 iyi,
 2x10= 20 orta,
 1x10= 10 zayıf,

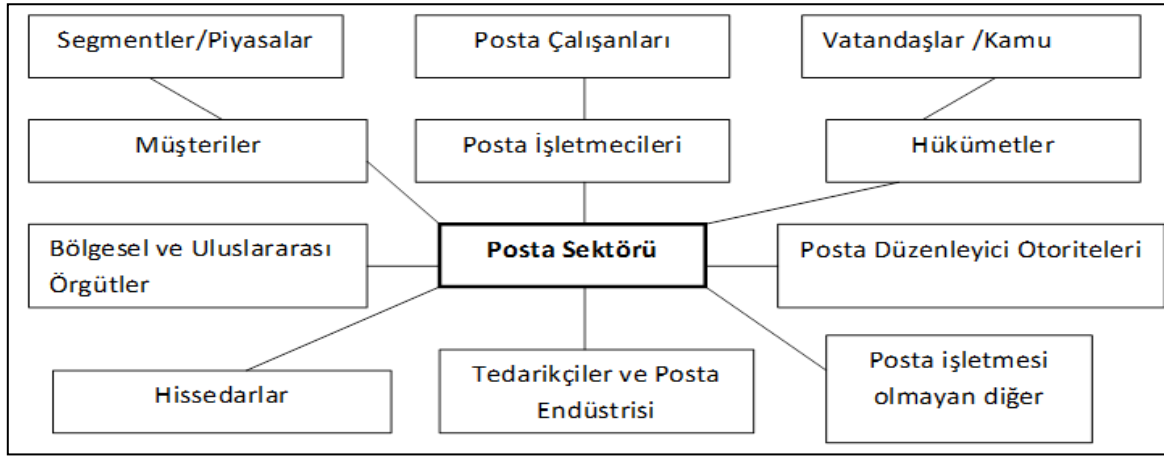
şeklinde her bir değişkene yatay düzlemde iyi, orta, zayıf ve veri yok olarak puan verilmiş ve yıllar içinde verilen puanların 30 puana ne kadar yaklaştığı oran orantı ile hesaplanmıştır.

Tablo 4: PTT’de Yeni Kamu Yönetimine Alternatif Gelişmeler

PTT de Yeni KamuYönetimine Altenatif Gelişmeler	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Toplam	Değişkenlerin 10 Yıllık Süre Değerlendirmesi (%)
Yönetişim Anlayı ve PTT'ye Yansımaları	0	0	1	1	0	2	3	2	1	2	12	40
Postmodern Kamu Yönetimi, Kaos ve Karmaşık Bilimler ve PTT'ye Etkisi	1	0	1	0	0	2	2	1	0	0	7	23,3
Yeni Kamu Hizmeti, Evrensel Hizmet ve PTT'ye Etkisi	1	1	2	1	1	2	1	2	1	2	14	46,6
Toplam	2	1	4	2	1	6	6	5	2	4	33	36,6
Yeni KamuYönetimi Alternatif Gelişmeler ve PTT'de Yansıması (%)	22	11	44	22	11	67	67	56	22	44	37	

Bu alanda özellikle yeni kamu hizmeti anlayışı ile birlikte evrensel hizmet alanında ortaya konan değişimler % 46,6 ile göze çarpmaktadır. Yeni kamu yönetimi ile birlikte paralel olarak yönetim ve yeni kamu hizmeti alanında PTT’de gelişmelerin olması herhalde en iyi kaos, karmaşıklık bilimleri ve postmodern kamu yönetimi ile birlikte anlatılabilir. Yeni kamu hizmeti alanındaki gelişmelerden en önemlisi PTT’nin gayri resmi olarak yaptığı evrensel hizmet sağlayıcılığı görevi resmen 6475 sayılı yeni yasa ile PTT’ye verilmesi ile olmuştur. PTT ülkenin en ücra köşesine piyasa şartlarında karlı olmasa da hizmet götürmek ile mükelleftir. Bu hizmetleri karşılığındaki gideri de artık diğer piyasa oyuncularının da katıldığı evrensel hizmet fonundan karşılanacaktır. Bu durum yeni kamu yönetimi anlayışının temel değerleri ile tamamen çelişmektedir.

Şekil 1: Yönetişim Açısından Posta Sektörü Paydaşları



Kaynak: 10. Kalkınma Planı, Posta Hizmetleri Özel Komisyonu Raporu, 2012: 35.

Yönetişim açısından bakıldığında özellikle hedefler dikkat çekicidir. Posta sektörü geleneksel olarak ulusal posta işletmecileri ve onların ihtiyaçları üzerine odaklanmış iken yeni dönemde posta sektörü şekil 1’de görüldüğü gibi daha karmaşık ve dinamik çevrede, birçok başka paydaş ve onların çıkarları, posta stratejileri ve politikalarının gelişimi konuları da göz önünde bulundurulmasını gerekli kılan bir ortamda paydaşları ile yönetim benzeri bir yapı içerisinde yönetilecektir (10. Kalkınma Planı, Posta Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2012: 35). Yönetişim alanı da özellikle son dönemlerde ve 10. ve 11. ulaştırma şuralarında “Sektörel Haberleşme, Tanıtım, Bilgilendirme ve Pazarlamayı Sağlayacak Bir İletişim Ağı Kurulması”, “Posta Sektörü Birliğinin Kurulması”, “Posta Sektörü Konseyinin Oluşturulması” gibi önemli hedefler ortaya konulmuştur.

Kaos ve post-modern kamu yönetimi açısından bakıldığında özellikle bundan sonraki dönemlerde PTT’nin yönetiminde sadece bir paradigma ve tek doğrunun, tek yolun olması şeklinde açıklamalar yetersiz kalacaktır. Mesela dünyada taşımacılık alanında yaşanan gelişmeler neticesinde özellikle yakın zamanda ekspres taşıma hizmeti üretici için fabrika dışında görülmesi gereken bütün işleri kapsayacak komplike bir hizmet verilmesi şeklini almıştır. Üretici sadece üretimle meşgul olacak, kargo firması, stoklama, taşıma, dağıtım, gümrük, sigorta, teslimat vb. tüm işleri üstlenecektir. Böylece üretici-tüketici, satıcı-alıcı arasındaki ekonomik faaliyetin gerektirdiği bütünsel işbirliği sağlanması hedeflenmektedir. Bir başka deyişle, güncel ticari akışın ve bireylerin günlük ulaşım ihtiyaçlarını karşılayan bir yapılanmadan söz edilebilir (10. Kalkınma Planı, Posta Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2012: 25). PTT böyle bir sektörde kamu hizmeti verecektir. Bu yapıyı sadece yeni kamu yönetimi ile açıklamak oldukça zordur.

Bununla birlikte yeni kamu yönetimi anlayışından başka örnekler verecek olunursa: "Tek ve büyük ölçekli kurumlar küçük birimlere bölünmelidir" şeklindeki mantık PTT’ye uyarlanırsa PTT nasıl küçük birimlere bölünecektir? Hizmet sunan birimler arası rekabet özendirilmesi nasıl sağlanacaktır? Kural ve düzenlemelere uyma yerine amaç ve misyonların gerçekleştirilmesi hedefi nasıl sağlanacaktır? Hizmet sunulan kesimleri müşteri olarak yeniden tanımlayarak onlara seçenek sunmak PTT’de pratik olarak nasıl olabilecektir? Denetimi gevşetme ve çıktılara odaklanma nasıl mümkün olacaktır? Esnek örgüt yapısı, yumuşak hiyerarşi, performansa bağlı ücret, yetkiyi paylaşan, risk almakta istekli, vizyon sahibi ve esnek, ekip yönetimli gibi birçok yeni kamu yönetimi mantığının uygulanması konusunda tartışılmalı örnekler çoğaltılabilir.

PTT için yapılan analizleri bir başka kamu kurumu için yeni kamu yöntemi mantığı ile yapabilmek oldukça zordur. Çünkü Türk kamu yönetimi sisteminden örnek vermek gerekirse Emniyet Genel Müdürlüğü, TÜBİTAK, Kızılay, Muş Belediyesi ve çalışma konusu yapılan PTT gibi çok farklı alanlarda kamu hizmeti sunan kurumlar mevcuttur. Bu kurumlar merkezi idare, bilimsel, iktisadi ve sosyal kamu hizmeti sunmaktadırlar. Yeni kamu yönetimi’nin mantığını tümüne uygulamak ne derece mümkündür? Hepsinden aynı sonuçları almak ne kadar mümkündür? Örneğin, yeni kamu yönetim anlayışına göre ileri sürülen üst düzey yöneticilere daha rahat hareket edebilme imkânı sunmak ve yöneticilerin özel sektör anlayışına uygun profesyonel yönetim becerilerine sahip olmasını öngörülmektedir. PTT’ye uyarlandığında yöneticiye yönetme serbestliği tanımak, PTT yöneticisine

kurumu profesyonel yönetici gibi yönetebilecek yetkilerle donatmak anlayışı kanunlar, yönetmelikler, tüzüklerle bağlı olan bir kamu yöneticisine nasıl sağlanacağı önemli bir handikap olacaktır.

Bir başka açıdan PTT'deki politika değişimi aşağıda yer alan tabloda eski ve yeni kanunlar üzerinden değerlendirilmiştir. Tablo 5'ten anlaşılacağı gibi 6475 sayılı yeni posta kanunu eski kanunla YKY açısından kıyaslandığında önemli değişikliklere sahiptir. Posta hizmet politikalarında YKY mantığı ile uygulanan politikaların belli bir noktaya geldiğini göstermektedir. Başta hizmet anlayışı ve yapısı, evrensel hizmet ve üst kurul tanımlama, tekel hakkı, yaptırım, çalışanların yapısı, kanun yazım mantığı gibi sayılabilecek birtakım parametrelerle ölçüm yapılabilmektedir. Yapılan analiz sonucunda, özellikle PTT'nin A.Ş. olmasıyla birlikte önünde ki yasal engelin esnetildiği ve piyasa şartlarına göre hareket etme imkânı elde ettiği için önümüzdeki dönemde yeni kamu yönetimi mantığı ile üretilmiş politika uygulamaları daha fazla görülebilecektir. En nihayetinde posta hizmetleri politikası durağan bir süreç değildir. Kamu politikası sorunu bir kez gündeme gelip ardından politika üretilip ve sorunun çözüldüğü bir süreçten ziyade işleyen, değişime açık ve sürekliliği olan bir sistem olarak ele alınabilir. Bugün için konuşulan sorunlar ve çözüm önerileri muhtemelen yirmi yıl sonranın iktisadi, sosyal ve siyasal yapısına göre değişebilecektir. O gün için farklı siyasi iktidarlar veya farklı iktisadi gerekçeler ile farklı politikalar üretililecek ve daha farklı analiz ve politika değerlendirilmesi yapılabilecektir.

Tablo 5: Eski ve Yeni Posta Kanunlarının Karşılaştırması

	Yeni 6475 Sayılı Posta Kanunu	Eski 5584 Sayılı Posta Kanunu
Hizmet Anlayışı ve Yapı	2013'de çıkarılan yasa kalite, süreklilik, serbest, istikrar, şeffaflık ve rekabete dayalı bir öze sahip ve PTT'nin AŞ olarak yönetildiği bir anlayışa sahip	1950'de çıkarılan yasa görev tanımı posta tekeli ve PTT'nin KİT olduğu bir anlayışa sahip
Evrensel Hizmet ve Üst Kurul Tanımlama	Evrensel hizmetin garantisi ve sektörün düzenlenmesi BTK üst kurul olarak yeniden yapılandırılıyor	PTT'nin tekel konumu nedeniyle doğal evrensel hizmet ve üst kurul yok
Tekel Hakkı	Evrensel hizmet sağlayıcının	PTT'nin tekelinde
Yasal Yaptırım	PTT AŞ özel hukuk ağırlıklı TTK'ya tabi com.tr	Kamu Hukuk ağırlıklı bir yapı gov.tr
Çalışanların Yapısı	Performans kavramı, özel hukuka tabi sözleşmeli personel ve yasalar çerçevesinde ek ücret	Performans yok, 657 ve ilgili mevzuata tabi, istihdam garantili iş ve sabit ücret
Kanun Yazım Mantığı	Piyasa mantığı hâkim, piyasayı düzenlemeye yönelik 43 madde	Sosyal devlet mantığı ile çıkarılmış (örneğin askerlere indirim), Osmanlıdan kalma bir yapı ve 70 madde

SONUÇ ve DEĞERLENDİRE

Çalışmanın sonucunda iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet gösteren fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşu olarak konumlandırabilecek iktisadi devlet teşekkülü ve 174 yıllık bir KİT olan PTT (A.Ş.) için özet olarak şu sonucu ulaşılabilir. 2003 ve 2012 yılları arasında 10 yıllılık dönem için yapılan politika değerlendirmesinde; PTT A.Ş.'de % 38 oranında uygulamaya ve yapıya dönük bir yeni kamu yönetimi eksenli değişim yaşandığından bahsedilebilir. Ama hemen akabinde yine aynı kurum için % 36 oranında yeni kamu yönetimine alternatif bir değişimde gözden kaçmamaktadır. Bu veriler bize PTTA.Ş.'de yeni kamu yönetim eksenli yaşanan politika değişim olgusunun gerçekliğini kabul etmekle birlikte alternatif gelişmeleri de incelemeyi zorunlu kılmaktadır.

Geçmiş olduğu kadar eskilere dayanan PTT A.Ş. ekseninde değerlendirmesek bile yeni kamu yönetiminin paradigması tüm dünyada yaygın olarak kullanılsa da eleştirilere konu edilmektedir. PTT

A.Ş kurulduğu günden beri bir bakanlık, bir genel müdürlük olmuş, farklı bakanlıklara bağlanmış, dalgalı bir gelişim seyri izlemiş ve izlemeye devam etmektedir. Bu noktada görece eleştirilen bir paradigma tartışmalı bir kuruma tartışmalı bir şekilde transfer edilerek uygulanır ise uygulanan politikalar için yapılan çıkarımlar kaçınılmaz olarak tartışmalı olacaktır. Kamu yönetimi literatüründe son zamanlarda kimlik anlamında, yeni kamu yönetimi ve kamu politikalarının, yönetim teorilerinin, batı merkezli açıklanması, ayrıca yeni kamu yönetimi anlayışının aşırı işletme merkezli olma sorunuyla PTT ve posta hizmet politikalarının yaşadığı süreç ve sorunlar arasında bir bağ kurulabilir. Bu açıdan değerlendirildiğinde PTT A.Ş’de kamu yönetiminde yaşandığı gibi bir kimlik bunalımından bahsedilebilir. PTT ve posta hizmet politikaların da yeni kamu yönetimi mantığı ile birlikte yaşanan değişimin PTT’de politika transferi ve batı merkezli politikalara aşırı öykünme, özel sektör işletmelerine benzeşerek, AB başta olmak üzere uluslararası aktörlerin etkin olduğu bir kamu politikası değişim süreci şeklinde yaşandığı söylenebilir. Bu süreçte PTT A.Ş gov.tr mantığı ile com.tr olmaya çalışmıştır ve bunu tam olarak gerçekleştirememiştir. Fakat olumlu olarak değerlendirilebilecek bir nokta 2013 Mayıs ile birlikte 6475 sayılı yeni posta yasayla önümüzdeki dönemde eleştirilen yeni kamu yönetimi mantığı 2000 sonrası döneme göre daha etkin şekilde PTT AŞ’de uygulama alanı bulacaktır, çünkü PTT com.tr olmuştur ve dolayısıyla AŞ olmanın verdiği rahatlıkla yeni kamu yönetimi açısından daha iyi bir hareket kabiliyetine sahip olacaktır. Özellikle olumlu değerlendirilebilecek bir başka konu PTT’deki yaşan e-dönüşümdür, bu dönüşüm ayaklarının en önemlilerinden birisi kayıtlı elektronik posta hizmetidir. (KEP). PTT kayıtlı e-posta sağlayıcı olarak görevlendirilmesi ile bu alanda birçok e-mail adresinin yanında KEP ile herkes için resmi e-posta kutusu sağlayan bir kurum olması, 174 yıllık PTT’nin etkin ve verimli çalışmasının yanında kurumun ömrünü uzatabilecek bir adım olabilecektir. Özellikle yeni posta yasası ile posta hizmet politikaları alanında evrensel hizmet garanti altına alınmıştır. Bu nedenle posta hizmet politikası sektör olarak kendisine büyüme hedefini seçmesi PTT A.Ş’nin gündemine girmeye başlamıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışına paralel olmayan bu görüş konunun tartışılma nedenleri adına önemli bir göstergedir.

Sonuç olarak ne kadar içselleştirildiği ve yapının uygulamaların doğru adımlar olup olmadığı test edilmek kaydı ile genel olarak yeni kamu yönetim eksenli bir dönüşüm PTT’de görülmektedir. Önümüzdeki dönem bu eğilim PTT’nin A.Ş olması ile artacağı söylenebilir. Ama yeni kamu yönetimi mantığı ile oluşan gelişmelere paralel olarak evrensel hizmet gibi birtakım alternatif politikalar, PTT A.Ş’de yeni kamu yönetiminin sanal mı gerçek mi olduğunu ve bunun kalıcılığını sorgulamayı gerekli kılmaktadır.

KAYNAKLAR

ACAR, O., K., “Yeni Kamu Yönetimi Paradigması Çerçevesinde Bir Örnek Olay Olarak 2000 Sonrası Posta Telgraf (PTT A.Ş.) Teşkilatı ve Hizmetleri” Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetim Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Isparta, 2013.

AKGÜL, A., KAPTI, A., “Türkiye’nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi”, S., Özeren, M., A., Sözer, O., O., Demir, **Yerelden Küresele Sınıraşan Suçlar**, Polis Akademisi Yayınları, Ankara, 2010.

AL, H., **Yeni Kamu Yönetimi**, Değişim Yayınları, Sakarya, 2008.

ARSLAN, N., T., “Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: ‘Yeni Kamu Yönetimi’”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, 2010.

AYDIN, A. H., **Kamu Yönetimine Giriş**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2012.

BİLGİÇ, V., “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Ed. Asım Balcı vd., **Kamu Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınevi, Ankara, ss. 25-38, 2003.

BİRDİŞLİ, F., “Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Bağlamında Kamu Denetçiliği ve Bir Denetim Aracı Önerisi Olarak Üniversite Ombudsmanlığı”, Ed, Y. Koçak ve A. C.Çiçek, **Kamu Yönetimi Yönetim ve Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma**, Gazi Kitabevi, Ankara, ss. 151-175, 2012.

CANPOLAT, H., CANGİR, M., “Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye’nin Reform Gündemi :Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 466, ss. 25-45, Mart 2010.

ÇEVİK, H., DEMİRCİ, S., **Kamu Politikası**, 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2012.

ÇİÇEK, A. C., “Neo liberalizmin ‘Yeni Kamu Yönetimi’ Anlayışını Meşrulaştırma Aracı Olarak ‘Yönetişim’ ve Türkiye Kamu Yönetimi Üzerine Yansımaları”, Ed, Y. Koçak ve A. C.Çiçek, **Kamu Yönetimi Yönetim ve Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma**, Gazi Kitabevi, Ankara, ss. 62-70, 2012.

DİNÇER, Ö., YILMAZ, C., **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma -1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 2003.

HAKTANKAÇMAZ, M. İ., “Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı: Kamu Sektörü Sorunlarına Çözüm Mü, Geçici Bir Moda mı?”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 80, Sayı 461, 2008.

KURT, M., UĞURLU, Ö., Y., “Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi YaklaşımınınGelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi” Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, C.IX ,S.II, 2007.

O’FLYNN, J. , “From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Changeand Managerial Implications”, **Researchand Evaluation: The Australian Journal of Public Administration**, Vol. 66, No. 3, pp. 353-366, 2007.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U., “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, **Çağdaş Kamu Yönetimi-I**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 3-43, 2003.

ÖZER, M. A., “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 57, 2005.

ÖZER, M. A.,**Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya**, Platin Yayınları, Ankara, 2005

SÖZEN, S.,**Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.

TUNCER, A., USTA, S., “İki Kriz Arasında Yönetim: Yeni Kamu İşletmeciliği”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 30, 2013, ss. 181-195.

YAMAÇ, N., “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Farklı Ülkelerde Uygulanabilirliği Sorunu”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 461, ss.147-154, 2008.

Raporlar:

PTT , **PTT 2012 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2013.

_____, **PTT 2011 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2012

_____, **PTT 2010 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2011

_____, **PTT 2009 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2010

_____, **PTT 2008 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2009

_____, **PTT 2007 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2008

_____, **PTT 2006 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2007

_____, **PTT 2005 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2006

_____, **PTT 2004 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2005

_____, **PTT 2003 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2004

_____, **Dünyada ve Türkiye’de Posta Hizmetlerini İlişkin Sektör Raporu 2012**, Ankara, 2013.

_____, **Dünyada ve Türkiye’de Posta Hizmetlerini İlişkin Sektör Raporu 2011**, Ankara, 2012.

_____, **Dünyada ve Türkiye’de Posta Hizmetlerini İlişkin Sektör Raporu 2009**, Ankara, 2010.

_____, **Dünyada ve Türkiye’de Posta Hizmetlerini İlişkin Sektör Raporu 2008**, Ankara, 2009.

DPT, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 Bilgi ve İletişim Teknolojileri Özel İhtisas Komisyonu Posta Hizmetleri Alt Komisyon Raporu-Ankara 2007

_____, **8. Beş yıllık Kalkınma Planı Haberleşme Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara, 2001

_____, **9. Kalkınma Planı Bilgi ve İletişim Teknolojileri Özel İhtisas Komisyonu Posta Hizmetleri Alt Komisyon Raporu**, Ankara, 2007

_____, 60 Hükümet Eylem Planı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ep2008.pdf>, erişim, 12.07.2013

Ulaştırma Bakanlığı; **Türkiye Ulaşım ve İletişim Stratejisi: Hedef 2023**, 2009a, http://www.ubak.gov.tr/BLSM_WIYS/UBAK/tr/dokuman_sol_menu/20100613, erişim, 30.05.2013.

_____, **Cumhuriyetin 75. Yılında Ulaştırma ve Haberleşme**, Ulaştırma Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1998.

_____, **10. Ulaştırma Şurası Posta Sektörü Paneli Çalıştay Notları**, 2009b.

TBMM, **Posta Hizmetleri Kanunu Tasarısı ile Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu Raporu**, 24. Dönem, Sıra Sayısı: 452, 2013a.

Kalkınma Bakanlığı, 2014-2018 Yılı 10. Kalkınma Planı, http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/view/15089/Onuncu_Kalk%C4%B1nma_Plan%C4%B1.pdf, erişim, 26.08.2013

[Kalkınma Bakanlığı, 10. Kalkınma Planı Posta Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2013](#)

UBAK, **11. Ulaştırma Şurası, PTT ve Posta Hizmetleri Alanında Gelecek Hedefleri Özeti, 2013b**, http://www.ptt.gov.tr/?wapp=newsDetail_tr&did=BF72BE45-42B8-4D14-9D4E-5CBE61AAF569, erişim, 19.09.2013.

_____, **Herkes İçin Ulaşım ve Hızlı Erişim**, 11. Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Şurası Haberleşme Çalışma Grubu Raporu, Ek-6, Posta Hizmetleri 2013a, <http://www.ulastirmasurasi.gov.tr/assets/up/pdf/yeni/haberlesme.pdf>, erişim, 22.09.2013.

TEMSİLDE CİNSİYET DEĞİŞKENİ: AYDIN VE MUĞLA İNCELEMESİ⁶⁰

THE GENDER FACTOR IN REPRESENTATION: AN EVALUATION IN AYDIN AND MUĞLA

Nilüfer Negiz

Doç. Dr., SDÜ, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, nilufernegiz@sdu.edu.tr

Hakan Mehmet Kiriş

Yrd. Doç. Dr. SDÜ, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, hakanmkiris@yahoo.com

Aysun Yemen

Gazi Osman Paşa Üniversitesi Almus Meslek Yüksek Okulu Öğretim Görevlisi, ayemen81@gmail.com

Aslı Yıldırım

SDÜ, SBE, Kamu Yönetimi Bölümü, Yüksek Lisans Öğrencisi, asli_yildirim@hotmail.com.tr

Ayşen Peker

SDÜ, SBE, Kamu Yönetimi Bölümü, Yüksek Lisans Öğrencisi, aysenpeker@yahoo.com

Tuna Emre Köklü

Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, temre32@gmail.com

ÖZET

Demokratik bir toplum anlayışında, kadınların siyasal sistemde yer almaları önemli bir olgudur. Çünkü dünya nüfusunun ve ülke nüfuslarının yarısını kadınlar oluşturmaktadır. Türkiye’de de kadının konum olarak “eş” ve “anne” olmasının dışında siyasal hayatta da var olmasının kabul edilmesi ve bu yönde çeşitli düzenlemeler ile bu fikrin desteklenmesi, Türk kadının toplumsal ve siyasal yaşamda önünde yer alan engellerin ortadan kaldırılması adına önemlidir. Türkiye’de kadın haklarının elde edilişi, Tanzimat Dönemiyle başlayan Türk modernleşme tarihinin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Bu dönemde öncelikle askeri alanda sonra ise eğitim, sağlık, kadın hakları gibi alanlarda reformlar gerçekleştirilmiştir. Eğitim ve kültür alanlarında atılan her adım, doğrudan kadının toplumdaki etkisini arttırmıştır. Bununla birlikte siyasal hakları elde etmesiyle de kadın, tarih boyunca sürdürdüğü ikincil konumundan zaman içinde sıyrılmıştır. Ülkemizde kadın, seçme ve seçilme hakkını aldığı 1930’lu yıllardan itibaren fiilen siyasal yaşamda var olmuş ancak temsil etme bağlamında erkeğe oranla geri planda kalmıştır. Kadının siyasal yaşamda hem katılım hem temsil anlamında varlık gösterememesinin nedenleri, ülkemizde her zaman güncelliğini koruyan bir alandır. Çalışmada temsil açısından kadın sorunu yerel siyaset özelinde ele alınmıştır. Temsilde farklı iki cinsiyeti karşılaştırmak üzere Aydın ve Muğla Büyükşehir Belediyeleri üzerinden bir karşılaştırma yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Temsil, Seçimler, Siyasal Cinsiyet

ABSTRACT

Women participation is an important indicator in a democratic society. To acknowledge the existence of women in political life besides her roles as a “wife” or “mother” and to support this idea with some arrangements are quite significant in terms of overcoming the obstacles before the political and social life of Turkish women. Women’s obtainment of rights has been a part of modernization process which has continued since the Tanzimat Era in 19th century. Every steps taken in educational and cultural platform has enhanced the status of women in the society. Along with this, women in Turkey have made an effort their secondary role in a traditional society. Turkish political elite

⁶⁰ Bu çalışmada, 114K008 numaralı ve 'Temsilde Cinsiyet Değişkeni: Temsilci ve Seçmenler Kapsamında Aydın ve Muğla Büyükşehir Belediyelerinde Çok Boyutlu Karşılaştırma' isimli 3001Tübitak Projesi’nin ilk bulguları kullanılmıştır.

provided women the right to stand for election in 1930s but the rate of women representatives are nominated and elected symbolically. In this study, the women problem in terms of representation is evaluated in the field of local politics. Aydın and Muğla Metropolitan Mayors who have many common specialties except for gender are compared in this context.

Key Words: Local Representation, Elections, Political Gender

1.Kavramsal İnceleme

Temsili demokrasilerde seçimler, oy kullanmak yoluyla bir adayı bir kamu mevki için tercih etme süreci ya da hareketini⁶¹ sağlamaktadır. Diğer bir deyişle temsili demokrasilerde siyasal karar alma ve uygulama mekanizmalarında bulunacak kişiler seçimler yoluyla belirlenmektedir. Bu süreç, günümüzde de önemini korumaktadır. Katılımın seçimler dışında yaygınlaştırılmaması ise, temel eleştirilerden biridir. Yerel düzeyde seçimlerin, yerel yönetim mekanizmalarında bulunacak kişilerin belirlenmesi ve yerel düzeyde doğrudan katılımın sağlanarak kararların alınması gibi işlevleri bulunmaktadır.

Siyasal süreci etkilemek amacıyla girişilen eylemlerden en fazla kişi tarafından en yaygın kullanılanın oy verme olması, beraberinde gündeme *seçen – seçilen ilişkisini* de taşımaktadır. Seçen – seçilen ilişkisi Gülmen’e göre (1979: 11), en alttaki oy veren kişiyle en üstteki siyasal örgütlerde seçilerek çalışan kişi arasındaki bağı oluşturmaktadır. Bu durum kişinin siyasal ortamda kendini ne kadar keşfettiği ve gerçekleştirdiği ile de ilgili bir süreçtir. Milbrath’a göre (1965: 18), siyasal katılmaya konu olan eylemler zorluk derecesine göre şu şekilde tasnif edilebilir: Kayıtsız ya da hareketsiz olarak isimlendirilen bireyler siyasal katılma davranışında hiç bulunmamaktadır. Bunlardan sonra ise siyasal katılmada bulunanlar sırasıyla, izleyici faaliyetleri (seçimlere katılma, oy kullanma, siyasal süreci takip etme, amblem, poster, rozet, şarkı gibi araçlarla bir görüşe, partiye ya da adaya desteğini açık etme), geçiş faaliyetlerini (siyasal toplantı, miting, konser gibi gösterilere katılma, bağışta bulunma, siyasal lider ya da bürokratlarla temasa geçme) ve gladyatör faaliyetleri (siyasal bir partiye katılma, aktif görevlere talip olma) yerine getirirler.

Bu süreç içinde düşünülmesi gereken bir diğer noktayı şüphesiz neden erkek adayların sayısının daha fazla olduğu, siyasal faaliyetlerin erkeklere has bir alan olarak görüldüğü, kadınların bu alanda var olmalarının güçlüğüne günümüzde de sürdüğü gibi sorular oluşturmaktadır. Burada kişinin kendini keşfetmesiyle gelişen siyasal eylemlerin çeşitlenmesi, geliştirilmesi ve yoğunluğuna sosyokültürel etkenleri ekleme gerekliliğinin ortaya çıktığı görülmektedir. Yine de bu noktada *kadınları mutlaka kadınlar temsil etmeli* düşüncesinin tek düzeliginden de kaçınmak gerekliliği ortadadır.

2.Temsilde Cinsiyet Sorunsalı

Türk kadınının siyasal haklarını elde ediş süreci eskiye dayanmasına rağmen, katılım ve temsil konularında kadın oranlarının düşük olduğu gözlemlenmektedir. Özellikle kırsal kesimlerde kadınların oy verme kararlarında bile koca, baba ya da ağabeyin rolü halen baskındır. Bu durum kadınların toplumsal konumları ile ilişkilendirilebilir. Her ne kadar toplumsal hayatın birçok alanında kadının varlığı hissedilebilir ölçüde artsa da; siyaset alanında benzer bir iyimserlikten söz etmek zordur. Gerek toplumsal yaşamda gerekse siyasette kadının varlığına ilişkin bu saptamaların temelinde, kadının erkekten farklı olarak “kadınsı özelliklerinin bulunması” ve “kadının içyapısının siyasete uygun olmaması” gibi nedenler sıklıkla dile getirilmiştir. Bu nedenler, öncelikle “eş” ve “anne” olarak görülen kadının, siyasal yaşamın içerisinde aktif olarak bulunması ile birincil olan bu rollerini yeteri kadar yerine getiremeyeceği fikriyle temellendirilir.

Kağıtçıbaşı’nın “Türkiye’de kız ve erkek çocuklarının farklı olarak sosyalleştirildikleri ve böylece toplumda kız ve erkek çocuğuna verilen statünün birbirinden farklılaştığı” (1979:96)

⁶¹ Bkz. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/election>, 18.07.2014

yönündeki tespiti hem kadının istemesi açısından hem de toplum açısından kadının görece zayıf temsil etme durumuna işaret etmektedir. Toplumsal yapı ve özelliklere ek olarak yine Türk Toplumunu, aile yapısı, siyasal sistem ve parti yapısı da kadın temsiliinin belirleyicilerindendir. Özetle ülkemiz siyasal sisteminde kadın temsiliini olumsuz etkileyen nedenler aşağıdaki gibi sıralanabilir.

“Geleneksel Yapı ve Dışlanmadır”: “Bizim oralarda kadının böyle şeyler yapmasına iyi gözle bakılmaz!” (Bora ve İşat, 2006:14-15).

“Kaynak Azlığıdır”: Siyasette var olabilmek, bu varlığı sürdürebilmek ve örgütlenebilmek masraflı bir iştir. Dolayısıyla kadınların siyasette yer alabilmeleri için ekonomik olarak kendi ayakları üzerinde duruyor olmaları gerekmektedir (Bora ve İşat, 2006:16-17).

“Teknik Bilgi Yetersizliğidir”: Kadınlar, siyasal anlamda yeterli bilgiye sahip olmadıkları için, önlerine çıkacak engelleri aşamayacaklarına inanmakta ve siyasetten uzak durmaktadırlar (Kalaycıoğlu, 1983:20).

“Siyasi Partilerin Yapıları ve Aday Belirleme Usulleridir”: Türkiye’de aday belirlenirken “önseçim”, “örgüt yoklaması” ve “merkez yoklaması” usulleri kullanılmaktadır (Aydın, 2007: 91). Kadınlar üst konumlara sahip ‘erkek’ yöneticiler tarafından çizilen sınırlar içinde hareket etmek durumunda bırakılmaktadırlar (Minibas,1996:180).

“İşsel Sorunlar ve Özgüven Eksikliği”: Kadının siyasete katılımının önündeki bu engelin, yukarıda sayılan tüm kısıtlayıcıların kadın üzerindeki toplam bir yansıması olduğunu söyleyebiliriz.

Kadının eksik veya yetersiz temsiliinin yukarıda da değinildiği üzere pek çok nedeni var. Kadınların önemli bir çoğunluğu, eğitimlerini sürdürecekt ya da ekonomik etkinliğe katılabilecek ortam bulamazken⁶², bir de toplumsal olarak kadına biçilen geleneksel rolün katı sınırlarından çıkmaları karşılarında önemli bir engel olarak durmaktadır. Sonuç olarak, kadınların toplumsal ve ekonomik hayata katılımının yetersizliği, siyasal temsil sorununun da en temel yapısal nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu bağlamda Birleşmiş Milletler (BM), Dünya Ekonomik Forumu (DEF) ve Avrupa Birliği’nin (AB) düzenli olarak yayınladığı, ülkelerin ekonomik ve toplumsal gelişme düzeylerine paralel olarak kadınların güçlenme düzeylerini ve cinsiyet eşitliğini karşılaştırmalı olarak izlemeyi sağlayacak endeksler, kadının durumu hakkında önemli veriler sunmaktadır. BM İnsani Gelişim Endeksi’nde (HDI) cinsiyet eşitliği açısından Türkiye 186 ülke içinde 90. sırada; DEF’in yayınladığı Küresel Cinsiyet Eşitsizliği Endeksi’ne göre ise Türkiye 2006-2013 yılları arasındaki altı yılda 105. sıradan 120’ye gerilemiş durumdadır (Güçer, Adiller, Çevik, 2014).

2.1. Politika Erkek İşi Mi?

Siyasetin cinsiyetinin olmadığı, Türkiye’de ve dünya ülkelerinde kadına seçme ve seçilme hakkının verilmesiyle kabul edilmiş bir gerçektir. Ancak uluslar arası belgelerde ve ulusal yasa metinlerinde 20. Yüzyılın gerçeği olan bu durum, uygulamada “tarz-ı siyaset” olarak farklılaşmaktadır. Siyasette kadının varlığı, kadın temsiliinden çok, “temsili kadın” olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum siyasetin eril bir iş olduğu, kadın doğasının bu ortama uyum sağlamayacağı gibi toplumsal cinsiyetçi bakış açısıyla da desteklenmektedir. Siyasal ortamda politika yapımcıların kullandığı “erkek dil”, meclislerdeki keskin rekabet, otorite ve sertlik, kadınları ilk aşamada korkutan zorlu bir süreç olarak algılanmaktadır. Böylesi bir ortamda erkeğe göre daha yumuşak bir mizaca sahip olduğu düşünülen kadının, erkekle aynı dili konuşması, erilleşmesi sıklıkla karşılaşılan bir durumdur. Siyasette yer bulmak adına kadın siyasetçinin varlık mücadelesini erilleşerek vermesi, hem hemcinsleri hem de erkekler tarafından eleştirilmektedir.

⁶² TÜİK NKA sonuçlarına göre 2011 yılında, Türkiye’de 15 ve daha yukarı yaştaki nüfus içerisinde işgücüne katılma oranı %47,5 olup, bu oran erkeklerde %69,2, kadınlarda ise %25,9’tur. Avrupa Birliği üyesi ve aday ülkeler arasında kadınların işgücüne katılma oranının en düşük olduğu ülke Türkiye’dir. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16056> E.T.17.07.2014

Kadın, kadın olarak davranırsa da eril davranışlar benimseyip erkeklerle aynı dili konuşsa da her iki durumda da siyasal arenada sayıca fazla olması konusunda, hem toplumsal hem de karşı cins açısından gerçek bir istek olmadığı bir yandan siyasilerin kadın bakışları ile bir yandan da ulusal ve yerel meclislere yansıyan sonuçlar neticesinde görülmektedir. Kuzu'nun konuşmasında ifade ettiği gerekçeler, yukarıda kadın sorunsalı olarak ele aldığımız başlıklara işaret etmektedir;

“kadınların kocalarından para isteyerek siyaset yapamayacakları, siyasette gece geç saatlere kadar toplantılar yapıldığı, eve geç dönen kadına iyi gözle bakılmayacağı, Türkiye gerçeğinin bu olduğu”

(Sallan Gül 2007:6)

Anlaşılan erkek için yüzyıllardır kabul ettiğimiz kalıplar bu yüzyılda da devam ediyor ya da edecek. Erkek: *“eve bakar, geçimliği sağlar”, “savaşıır”, “ülkeyi yönetir”*. Kadın elinin hamuru ile erkek işine karışmaz ya da karışmamalı. Dünya ve Avrupa ülkelerinden birçoğuna göre kadına siyasette olma özgürlüğü erken tarihlerde verilmiş olmasına karşın; kadın temsil etme yüzdelерinin “temsili”(numunelik) olacak kadar az olması da, her zaman bahsedilen toplumsal cinsiyet bakışının henüz kırılmamış olmasından kaynaklanmaktadır.

Gerek uluslararası gerek ulusal metinler, ülkeleri bağlasa ve buna yönelik çeşitli düzenlemeler yapılsa da; konunun özellikle siyasetin erkek işi olup olmadığı tartışmasında önemli çözümleyici rolünü eğitim oynayacağı açıktır. Toplumun eğitilmişliği, yüzyıllarca taşınan geleneksel yargıların aşılmasına destek olacaktır.

Dünya çapında siyasetteki kadına dair bakış değişmekte, kadının siyasi alanda daha yoğun katılımı konusundaki çabalar giderek yoğunluk kazanmaktadır. Cenevre merkezli Parlamentolararası Birlik (Inter-Parliamentary Union/IPU) rakamlarına göre, dünya sıralamasında Ocak 2014 yılı verilerine göre parlamentolarında kadın temsili yüksek ülkeler (ilk on) aşağıda verilmiştir. Avrupa ve dünyada belli ülkeler bu konuda başı çeksele de; yüksek rakamlara karşın, Mikronezya, Palau, Katar, Vanuata ve Honduras gibi “kadınlara parlamentoda temsil hakkı vermeyen” ülkelerin yine bu yüzyılda karşımızda duran bir gerçektir (<http://www.ipu.org>).

Tablo1: Dünyada Kadınların Parlamentolarda Temsil Oranları- (İlk 10 Ülke 2014 yılı)

	Çift Meclisi Olanların Alt Meclisi Ya da Tek Meclisli		Çift Meclisi Olanların Üst Meclisi Ya da Senato	
	% Women	Women/Seats	% Women	Women/Seats
Rwanda	63.8	51/80	38.55	10/26
Andorra	50.0	14/28	-	-
Cuba	48.9	299/612	-	-
Sweeden	45.0	157/349	-	-
South Africa	44.8	179/400	34.0	18/53
Seychelles	43.8	14/32	-	-
Senegal	43.3	65/150	-	-
Finland	42.5	85/200	-	-
Ecuador	41.6	57/137	-	-
Belgium	41.3	62/150	39.4	28/71

0
Kayn
ak:
http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap14_en.pdf,
ET.17
.07.20
14

2.2. Türkiye’de Temsil Açısından Kadının Genel Görünümü

12 Haziran 2011 seçimleri sonrası, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde kadın sayısı arttı. 23. Dönem Meclisi’nde AK Parti’de 30, CHP’de 8, MHP’de 2, BDP’de 7 ve DSP’de 1 kadın vekil yer alıyordu. Bu sayı toplamda 2011 seçimi sonunda 78’e yükseldi.

Tablo 2:Kadın Milletvekili Sayısı (1935-2011)

Seçim yılı	Parlamentodaki Milletvekili sayısı	Kadın milletvekili sayısı	Toplam (%)
1935	395	18	4.6
1939	400	15	3.8
1943	435	16	3.7
1946	455	9	2.0
1950	487	3	0.6
1954	535	4	0.7
1957	610	7	1.1
1961	450	3	0.7
1965	450	8	1.8
1969	450	5	1.1
1973	450	6	1.3
1983	400(1 boş)	12	3.0
1987	450	6	1.3
1991	450	8	1.8
1995	550	13	2.4
1999	550	22	4.0
2002	550	24	4.4
2007	550	50	9.1
2011	550	78	14.1

Kaynak:Yüksek

Seçim Kurulu <http://www.tuik.gov.tr>
<http://www.abpe.org.tr/abpe/upload/file/RAKAMLARLA%20KADIN.pdf>

E.T: 25.01.2011,

2002 yılından 2011 yılına uzanan süreçte siyasal partilerin aday listelerinde kadın sayısının giderek arttığını göstermektedir. 22 Temmuz 2007 seçimlerinde meclise girebilen kadın sayısında artış yaşanmıştır. 2007 yılı kadın milletvekili sayısı açısından 1935 yılı yüzdesinin aşılabildiği ilk yıl olmuştur. Kadınların siyasal mekanizmalarda karar verici pozisyonuna gelmelerinde siyasal parti yönetiminin duruşu önem arz etmektedir. Genel seçimler bağlamında kadınların aday gösterilmesinde zaman içerisinde artış yaşanmıştır ancak bunun meclise yansıması kadın temsili açısından yeterli değildir. İşte bu noktada siyasal partinin duruşu öne çıkmaktadır. Aday listelerinde kadınların yerleştirildiği sıraların elverişli olmaması meclise girebilen kadın sayısını belirlemektedir. 12 Haziran Genel Seçimleri için siyasal partilerin kadın adaylarına ilişkin tablo şöyledir (Seçmen kitlesi açısından daha baskın ve mecliste sandalye sayısı açısından iyi durumdaki partiler bağlamında rakamlar verilmiştir).

Tablo 3: 12 Haziran Genel Seçimleri İçin Üç Büyük Partinin Kadın Aday Sayıları

	1.Sıra	2. Sıra	3. Sıra	4.Sıra-üstü	Toplam
AKP	1	6	10	61	78
CHP	4	10	10	75	99
MHP	2	5	8	46	61
Toplam	7	21	28	182	238

Kaynak:<http://www.gunumuz.com/siyaset/partilerin-kadin-milletvekili-adaylari-listesi.html> E.T: 30.04.2011.

Yukarıdaki tabloda üç büyük partinin aday listelerinde yer verilen kadın sayıları yer almaktadır. Toplam 238 kadın aday, partilerin listelerinde üst sıralarda yer almaktadır. 2007 yılı seçimleri için

geriye dönüp bakıldığında, Sallan Gül'ün de ifade ettiği üzere⁶³ 2002 yılına göre kadın aday sayısı açısından bir artış söz konusu olmuştur. Ancak aday gösteren partilerin seçmen kitlesi açısından düşünüldüğünde daha ziyade küçük partiler olması ve adaylık sıralarının daha altlarda kalışı, meclise girebilen kadın sayısını da haliyle düşürmektedir. Merkez siyaset açısından kadının karar alma noktalarında yer alışı zaman içerisinde özellikle kadın lehine uygulanan politikalarla iyileştirilmektedir. Özellikle kota uygulaması bu anlamda önemlidir. Ancak partilerin “kota” ya bakışları ve içselleştirmeleri önemli bir sorunsaldır. Çünkü partilerin tüzüklerine bakıldığında kota'ya ilişkin yukarıda verdiğimiz üç büyük partiden sadece CHP'de cinsiyet kotası uygulamasına yer verilmişken; AKP ve MHP'nin tüzüklerinde, partinin her türlü organ seçimi ve genel ve yerel seçimlerin aday belirlemelerinde cinsiyet uygulaması yer almamaktadır. Sitembölükbaşı, ülkemizde kota uygulamasına yönelik olarak, büyük partilerin kazanılmış konumlarını riske atmamak, küçük partilerin ise tabanlarını artırmak ve yeni toplumsal grupları partilerine dâhil etmek amacıyla kota konusuna ılımlı yaklaşıtlarını belirtmektedir (Sitembölükbaşı, 2007: 26).

Siyasi partilerde erkek ile kadın politikacılar arasında cinsiyet ayrımına dayalı farklılaşma da kadın temsili sorununda diğer bir boyuttur. Devletin en temel meseleleri olan güvenlik, dış politika, ekonomik ve mali politikaların saptanmasıyla ilgili karar süreçlerinde kadın politikacılara hemen hemen hiç yer verilmediği ve kadın politikacıların, çoğunlukla siyasi partilerin sosyal ve kültürel faaliyet alanlarında sorumluluk aldığı görülmektedir. TBMM çatısı altındaki ihtisas komisyonlarında başkan ve üye sayıları bunu gösterir niteliktedir.⁶⁴

Ulus siyasetine paralel olarak yerel siyasette de kadın için tablo ülkemizde düşük düzeylerde seyretmiştir. 2004, 2009 ve 2014 yerel seçim sonuçlarına ilişkin tablolar aşağıda verilmiştir.

Tablo 4: 2009-2004 Yerel Seçim Sonuçlarının Cinsiyete Göre Dağılımı

Seçim Dönemi	Belediye Başkanlığı					
	Kadın	% Oranları	Erkek	% Oranları	Toplam	% Oranları
28 Mart 2004	18	0,6	3207	99,4	3225	100
29 Mart 2009	27	0,9	2921	99,1	2948	100
	İl Genel Meclisi Üyeliği					
	Kadın	% Oranları	Erkek	% Oranları	Toplam	% Oranları

⁶³ Songül SALLAN GÜL, “Seçimin Galibi Kim?Bıyıklı Kadınlar mı Yoksa Eril Siyaset mi?”, **Toplum ve Demokrasi**, Yıl:1, Sayı:1, Eylül-Aralık, 2007:8

⁶⁴ **Adalet Komisyonu:** 26 üyeden 2'si Kadın, **Anayasa Komisyonu:** 26 üyeden 3'ü kadın, **Avrupa Birliği Uyum Komisyonu:** 25 üyeden 9'u kadın, **Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu:** 26 üyeden 5'i kadın, **Çevre Komisyonu:** 26 üyeden, 4 kadın, **Dışişleri Komisyonu:** 27 üyeden 4'ü kadın, **Dilekçe Komisyonu:** 12 üyeden 4'ü kadın, **Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu** (Üyelere Ulaşılamadı), **İçişleri Komisyonu:** 26 üyeden 4'ü kadın, **İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu** 26 üyeden 2'si kadın, **Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu:** 25 üyeden 19'u kadın, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu:** 34 üyeden 3'ü kadın, **Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu** 26 üyeden 5'i kadın, **Milli Savunma Komisyonu** 26 Üyeden 2'si kadın, **Plan ve Bütçe Komisyonu** 35 üyeden 1'i kadın, **Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu** 25 üyeden 4'ü kadın, **Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu** 26 üyeden 1'i kadın, **Tarım, Orman ve Köy İşleri Komisyonu** 26 üyeden 1'i kadın olmak üzere toplam 18 İhtisas Komisyonu'nda 73 Kadın Üye bulunmaktadır. Fakat bu sayı reel değildir çünkü bazı kadın üyeler aynı anda farklı ihtisas komisyonlarında da yer almaktadır (http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyonlar_sd.liste E.T: 17.07.2014)

28 Mart 2004	58	1,8	3150	98,2	3208	100
29 Mart 2009	110	3,2	3269	96,8	3379	100
Belediye Meclisi Üyeliği						
	Kadın	% Oranları	Erkek	% Oranları	Toplam	% Oranları
28 Mart 2004	834	2,4	33643	97,6	34477	100
29 Mart 2009	1340	4,2	30450	95,8	31790	100

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü <http://www.tuik.gov.tr>.
(08.01.2013)

2004 yılında 3225 tane belediye başkanı arasından sadece 18 tanesi kadındır. 2009 yılına gelindiğinde 2948 kişi arasından sadece 27 adet belediye başkanının kadın olduğu görülmektedir. Yerel seçimlerde kadınların 2004'e göre sayılarının arttığı fakat sayısal artışın ciddi boyutlarda olmadığı görülmektedir.

Tablo:5. 30 Mart 2014 Mahalli Seçimleri Büyükşehir Belediye Başkanlarının Partilere Göre Dağılımı

Seçim türü	Parti adı	Kadın	Erkek	Toplam
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI	AKP	1	17	18
	CHP	1	5	6
	MHP	0	3	3
	BDP	1	1	2
	BAĞIMSIZ	0	1	1

Tablo:6. 30 Mart 2014 Mahalli Seçimleri Merkez İlçe Belediye Başkanlığının Partilere Göre Dağılımı

Seçim türü	Parti adı	Kadın	Erkek	Toplam
MERKEZ İLÇE BELEDİYE BAŞKANLIĞI	AKP	0	30	30
	BDP	1	7	7
	CHP	0	8	7
	MHP	0	5	5

Tablo:7 30 Mart 2014 Mahalli Seçimleri İlçe Belediye Başkanlığının Partilere Göre Dağılımı

Seçim türü	Parti adı	Kadın	Erkek	Toplam
İLÇE BELEDİYE BAŞKANLIĞI	AKP	6	553	559
	CHP	5	153	158
	MHP	1	103	104
	BDP	21	45	66
	SP	0	8	8
	DP	0	7	7
	BBP	0	5	5
	BAĞIMSIZ	0	2	2
	DSP	0	1	1
	ÖDP	0	1	1
	TKP	0	1	1

Tablo:8 30 Mart 2014 Mahalli Seçimleri Belde Belediye Başkanlığının Partilere Göre Dağılımı

Seçim türü	Parti adı	Kadın	Erkek	Toplam
BELDE BELEDİYE BAŞKANLIĞI	AKP	1	210	211
	CHP	1	60	61
	MHP	0	57	57
	BDP	1	23	24
	SP	0	19	19
	DP	0	7	7
	DSP	0	4	4
	BAĞIMSIZ	0	3	3
	BBP	0	1	1
	HÖP	0	1	1
	LDP	0	1	1
	MP	0	1	1

Tablo:9 30 Mart 2014 Mahalli Seçimleri İl Genel Meclisi Üyelığının Partilere Göre Dağılımı

Seçim türü	Parti adı	Kadın	Erkek	Toplam
İL GENEL MECLİSİ ÜYELİĞİ	AKP	33	746	779
	MHP	2	172	174
	CHP	7	152	159
	BDP	18	110	128
	SP	0	5	5
	BBP	0	4	4
	HADEP	0	1	1
	TKP	0	1	1

Tablo:10 30 Mart 2014 Mahalli Seçimleri İlçe Belediye Meclisi Üyeliğinin Partilere Göre Dağılımı

Seçim türü	Parti adı	Kadın	Erkek	Toplam
İLÇE BELEDİYE MECLİSİ ÜYELİĞİ	AKP	956	7856	8812
	CHP	580	3026	3606
	MHP	167	2685	2852
	BDP	387	825	1212
	SP	1	213	214
	BBP	0	98	98
	DP	3	94	97
	DSP	1	23	24
	LP	0	7	7
	HADEP	3	3	6
	TKP	1	5	6
	BTP	0	4	4
	HÜDAPAR	0	4	4
	ÖDP	1	2	3
	BAĞIMSIZ	0	2	2
	MP	0	2	2
	İP	0	1	1

Tablo: 11 30 Mart 2014 Mahalli Seçimleri Belde Belediye Meclisi Üyeliğinin Partilere Göre Dağılımı

Seçim türü	Parti adı	Kadın	Erkek	Toplam
BELDE BELEDİYE MECLİSİ ÜYELİĞİ	AKP	20	1698	1718
	MHP	2	647	649
	CHP	33	522	555
	BDP	40	180	220
	SP	0	197	197
	BBP	0	67	67
	DP	0	67	67
	DSP	1	41	42
	HAKPAR	0	6	6
	LDP	0	5	5
	BTP	0	4	4
	MP	0	4	4
	BAĞIMSIZ	0	3	3
	HDP	2	1	3
	İP	0	3	3
	EMEP	0	2	2
	HÜDAPAR	0	2	2
	ÖDP	0	1	1

Kaynak: <https://sonuc.ysk.gov.tr/module/GirisEkrani.jsf> (E.T.: 12.06.2014)

30 Mart seçimleri sonrasında, 30 Büyükşehir Belediye Başkanı adayından AKP, CHP ve BDP'nin birer kadın büyükşehir belediye başkanı çıkardığı görülmektedir. 49 merkez belediye

başkanlığından⁶⁵ sadece BDP'nin bir kadın adayı seçilmiştir. Toplam 912 ilçe belediye başkanlığından sadece 33 tanesi kadın belediye başkanıdır. Bu sayı içerisinde de iktidar ve muhalefet partilerinin aksine BDP'nin 21 kadın belediye başkanı ile kadın belediye başkan sayısında en yüksek sayıya sahip olduğu görülmüştür. Kadın belediye başkanına sahip diğer üç parti; iktidar partisi AKP, muhalefet partileri MHP ve CHP'dir. 392 belde belediye başkanlığından sadece 3 tanesi kadındır. Muhalefet partilerinden biri olan MHP'nin hiç kadın belde belediye başkanı olmadığı göze çarpmaktadır. İl Genel Meclis Üyeliği'nde kadınların partiler bazında 1251 üyeden 60 tanesinin kadın olduğu, bu sayının da 33 kadın üye ile en çok iktidar partisi AKP'ye ait olduğu görülmektedir. Buna ek olarak 18 üye ile BDP ikinci sırada yer almaktadır. MHP ve CHP bu konuda daha da zayıf birer halka olarak eklenmiştir. Kadınların ilçe ve belde belediyelerinde meclis üyeliği sayıları arasında en yüksek parti ilçe belediye meclis üyeliği 956 kadın üye ile AKP ve belde belediye meclis üyeliği 40 kadın üye ile BDP'ye aittir.

Yukarıda verilen tablolarda görülen, zayıf kadın temsili konusunda bir takım düzenlemelerin yapılmakta olduğudur. Bu düzenlemelere örnek olarak, cinsler arasında toplumsal kaynaklara erişim açısından eşitsizlikler yaratan bu durumu değiştirmek adına son zamanlarda sıklıkla dile getirilen “kota” uygulaması verilebilir. Kadın kotası, seçimlerde kadınlara tahsis edilen pay veya oranı ifade etmektedir. Kadınlara daha fazla pay sağlamak anlamında, “cinsiyet kotası” ifadesi de kullanılmaktadır. Kota sistemleri, kadınların siyasette eksik temsilini gidermeye yönelik pozitif ayrımcı bir yapılandırma. Pozitif ayrımcılıktan kasıt, kadınların parlamentoda etkili olabilmesini sağlayacak “kritik eşik” olarak tanımlanan %30 veya %40 kadın temsilci oranını hayata geçirmek yönünde geçici bir kota getirmektir. Anayasa ve seçim yasalarınca ulusal ya da bölgesel düzeyde öngörülen kadın kotaları olabildiği gibi, partilerin aday gösterdikleri kadın sayısı ve adayların sıralanma biçimlerine ilişkin ilkelerin benimsenmesi de olabilir (Çağlar, 2011: 73). Kota geçici bir çözüm sağladığı için yapısal düzenlemelerle desteklenmelidir. Kadınları aday listelerinin son sıralarına yerleştirme eğilimi, mevcut kotanın vitrinde olduğunu, içselleştirilmediğini düşündürmektedir. Ayrıca kadın kotalarının sadece ulusal değil, yerel seçimlerde de uygulanması gerekmektedir.

3. Temsilde Cinsiyet Değişkenine Aydın ve Muğla Örneğinden Bakış

3.1. Neden Aydın ve Muğla

Aydın ve Muğla, Güney Ege'de yer alan komşu illerdir. Her iki il de kadın temsiline görece yabancı değillerdir. Türkiye'nin ilk kadın valisi olan Lale Aytaman, 1991'de Muğla İli'ne atanmış, 1995 seçimlerinde de yine Muğla İli'nden milletvekili seçilmiştir. Aydın'da 2002 ve 2007 seçimlerinde milletvekili seçilen Özlem Çerçioğlu, 2009 yerel seçimlerinde Cumhuriyet Halk Partisi'nden Aydın Belediye Başkanı olarak seçilmiş 2014 seçimlerinde de Aydın Büyükşehir Belediye Başkanı olarak seçilmiş ve görevini sürdürmektedir. 2011 milletvekili seçim sonuçlarına göre CHP, Aydın'da birinci parti konumundadır. Muğla Belediye Başkanı Osman Gürün de, yine 2009 yerel seçimlerinde CHP'den seçilmiş, 2014 seçimlerinde de Muğla Belediye Başkanı olarak seçilmiş ve görevini sürdürmektedir. 2011 milletvekili genel seçimlerinin sonuçlarına göre CHP, Muğla'da da birinci parti konumundadır. (2014 yerel seçimlerinde CHP Aydın Büyükşehir Belediyesi Başkan Adayının yine Özlem Çerçioğlu olmasına ek olarak bu partinin İncirliova ve Nazilli Belediye Başkan Adayları da yine kadındır. Diğer partilerin Aydın'da ve CHP'nin dahil olduğu çerçevede Muğla'da kadın adaylar gösterimi göze çarpmamaktadır.) Bu benzerlikler temsil-cinsiyet değişkeni ilişkisini gözlemlemek adına iki ilin birbiriyle karşılaştırılabilir nitelikte olduklarını göstermektedir.

Siyasal yönelimler bakımından her iki ilde de geleneksel merkez sağ partilerin ağırlıklı olduğu bir seçmen tercihi bulunmaktayken, 2002 sonrasında yine her iki ilde de CHP'ye olan yönelim ağırlık kazanmış; Aydın ve Muğla İlleri *kıyı şeridi* olarak adlandırılan seçim bölgeleri arasında yer almıştır (Kiriş 2011; Kiriş ve Köklü 2012). Bu bilgiden yola çıkarak siyasi yönelim açısından da bu iki ilin benzer olduğu ve karşılaştırmaya uygun özelliklere sahipliği, ileri sürülebilir.

⁶⁵ Yalova ve Ağrı'da yenilenen seçim sonuçlarına göre tablo oluşturulmuştur.

Ekonomik sektörler bakımından her iki ilde de hizmetler sektörü (Aydın'da %62,7; Muğla'da %65 oranlarında) yoğunlukta olup bunun ardından tarım ve sanayi sektörleri gelmektedir. Tarım sektörü Aydın'da %27,2; Muğla'da %18'lik bir paya sahiptir. Sanayi sektörü ise, Aydın'da %10,2; Muğla'da ise %17'lik bir paya sahiptir (www.geka.org.tr).

Ayrıca, söz konusu iller 6360 sayılı kanun kapsamında Büyükşehir belediye niteliğine dönüşerek büyükşehir belediye başkanının seçimi konusunda il bir bütün olarak dahil olmuştur.

3.2. Çerçioğlu ve Gürün Kimlerdir

Özlem Çerçioğlu'nun özgeçmişine bakıldığında 1968'de Nazilli doğumlu olduğu, Selçuk Üniversitesi'nde eğitim aldığı, özel sektörde faaliyet gösterdiği, pek çok sivil toplum etkinliğinde yer aldığı, 2002 – 2009 tarihleri arasında Cumhuriyet Halk Partisi Aydın Milletvekili olduğu, 2009 yerel seçimlerinde ise Aydın Belediye Başkanı olarak seçildiği görülmektedir. Çerçioğlu, Aydın'ın ilk kadın belediye başkanı olmuştur. Evli ve iki çocuk annesidir.⁶⁶

Osman Gürün'ün özgeçmişine bakıldığında ise, 1948 yılında Muğla doğumlu olduğu, Ege Üniversitesi'nde tıp eğitimi aldığı, 1997'de emekli olup partiye üye olarak 1999'dan itibaren kesintisiz şekilde Muğla Belediye Başkanı olduğu, 2014 yerel seçimlerinde de bu kez Muğla Büyükşehir Belediye Başkanı olduğu görülmektedir.⁶⁷ Evli ve iki çocuk babasıdır.

3.3. Seçilme Hikâyeleri

Özlem Çerçioğlu, milletvekilliği sırasında 2009 yerel seçimlerinde memleketi Aydın'da belediye başkanlığı için aday gösterildiğinde çok az bir farkla bu seçim rekabetinden galip çıkmıştır. Bu dönemde MHP 25.269, AK Parti 25.860 ve DP'nin 19.584 oy almasına karşın CHP'nin adayı Çerçioğlu, 26.399 oy alarak belediye başkanlığına seçilmiştir. 2009 seçimlerinde Çerçioğlu'nun, partisinin oylarına göre fazlaca farklılık ortaya koyamadığı görülmekte, özellikle diğer partilerin aynı kuldardaki oyları nerdeyse üç eşit parçaya bölmesiyle birlikte seçilmeyi başarmış görünmektedir.⁶⁸ 2014'te ise, %43 oy alarak büyükşehir belediye başkanı seçilmiştir.

Osman Gürün 1997'de emekli olmasının ardından 1999'da seçilerek bugün de devam eden uzun bir belediye başkanlığı görevi yürütmektedir. Gürün; Muğla'da on beş yıldan beri belediye başkanı olarak bulunmakta olup 1999'da %37, 2004'te %43, 2009'da 46, 2014'te ise %49 oy oranlarıyla seçilmiştir.

Çerçioğlu ve Gürün'ün il merkezinde belediye başkanlığı yaptıkları dönemde 6360 sayılı kanun ile birlikte Aydın ve Muğla illeri sayıları otuzu bulan yeni büyükşehir/bütünşehir sistemine geçmiştir. 2014 yerel seçimleriyle birlikte bu uygulama hayata geçmek üzereyken Cumhuriyet Halk Partisi, hâlihazırda il merkezi belediyelerinin başkanları olan Çerçioğlu ve Gürün'ü bu kez büyükşehir belediye başkan adayları olarak göstermiştir. Çerçioğlu'nun 2009 – 2014 arasında başkanlığını yürüttüğü Aydın merkez ilçesi (yeni adıyla Efeler ilçesi) ildeki nüfus ve dolayısıyla seçmen bakımından en fazla rakama sahip ve coğrafi olarak da ilin merkezi konumundadır. Buna karşın Gürün'ün 2009 – 2014 arasında başkanlığını yürüttüğü Muğla merkez ilçesi (yeni adıyla Menteşe ilçesi) ilin nüfus ve dolayısıyla seçmen sayısı bakımından en büyük ilçeleri olan Fethiye, Bodrum, Milas gibi ilçelerin ardından gelmekte ancak ilin coğrafi olarak merkezinde yer almaktadır.

“TOPUKLU EFE VE DOKTOR OSMAN”

⁶⁶ Bkz. <http://www.ozlemcercioglu.com/ozgecmis> E.T.15.07.2014.

⁶⁷ Bkz. <http://www.mugla.bel.tr/baskan/baskanin-ozgecmisi>, E.T.15.07.2014.

⁶⁸ Bkz. İhsan Kamalak, Hakan M. Kiriş, Hüseyin Gül, “Türkiye’de Siyasal Partilerin Belediye Başkan Adayı Belirleme Etkinliğinin 29 Mart 2009 Yerel Seçimleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 22, Sayı 3, Temmuz 2013, s.18–19.

Özlem Çerçioğlu, 2009 yılında oldukça az bir farkla belediye başkanlığını kazanmasına rağmen, aradan geçen beş yıllık dönemde Aydın'da hem oldukça sevilen hem de sert eleştirilen bir siyasal figür olmuştur. Çerçioğlu, Aydın'da *topuklu efe* olarak anılmaya başlamıştır.

Bilindiği üzere *efe* özellikle Aydın başta olmak üzere Batı Anadolu'da yiğit kişi veya zeybek anlamında olup⁶⁹ tarihsel süreçte kendilerince haksızlıklara karşı mücadele etmiş ve yine kendilerince bir adalet anlayışı geliştirmiş yöresel kahramanlardır. Çerçioğlu da kadın olması ve kendine göre bir yönetim tarzı sergilemesi dolayısıyla *topuklu efe* lakabıyla isimlendirilmeye başlanmıştır. *Topuklu efe*, üzerinde düşünülmesi gereken bir lakaptır. Yerel basınla birlikte ulusal basına da yansıyan bu isimlendirme efeliğin şanına yakışır başlıklara malzeme olmaya başlamıştır. Bunlar arasında “topuklu efe dikleniyor”⁷⁰, “topuklu efe, korsan valiye karşı”⁷¹, “topuklu efe olmaktan gurur duyuyorum”⁷², “efelerden topuklu efeye destek”⁷³, “topuklu efeye efelik yakışıyor”⁷⁴ vb. sayılabilir.



(fotoğraf: www.ozlemcercioglu.com)

Topuklu efe lakabına karşı en büyük eleştiri Çerçioğlu'nun 2014 seçimlerinde rakibi olan MHP Aydın milletvekili ve büyükşehir belediye başkan adayı olan Ali Uzunırmak'tan gelmiştir. Uzunırmak, “Bir şehrin kaderi, yeni kuruluş aşamasında 'amcacığım teyzeciğim' ile veya albenilerle yöneten kimselere bırakılmamalı... Topukludan da efe olmaz” diyerek efeliğin bir erkek ünvanı olduğuna vurgu yapmış ve Çerçioğlu'nun siyaset tarzına karşı çıkmıştır. Buna karşın Çerçioğlu, “Topuklu Efe'yi ben söylemedim. Bu lakap halkımızın teveccühüdür... Uzunırmak'ta efelik, zeybeklik ruhu varsa yerel seçimlerde karşıma çıksın” diyerek mukabelede bulunmuştur.⁷⁵

Çerçioğlu, milletvekilliği döneminde ulaşamadığı popülerliği, belediye başkanlığı ile yakalamış ve yeni büyükşehir / bütünşehir uygulamasının yürürlüğe girmesiyle de arttırmıştır. Yeni düzenlemeyle birlikte Çerçioğlu, yerel siyasette birincil düzeyde siyasal figür haline gelirken⁷⁶ ulusal siyasette de tanınırlığı artmıştır. Çerçioğlu'nun il merkezinde bir kadın olarak belediye başkanı olması ve sonrasında da büyükşehir belediye başkanı seçilmesi tanınırlığına etki eden diğer önde gelen unsurdur. Bu bakımdan Çerçioğlu, 2009 yılının iki kadın belediye başkanından birisi olma başarısını, 2014 yılında bu kez 3 kadın büyükşehir belediye başkanı arasında yer alarak devam ettirmiştir.

⁶⁹ Bkz. TDK Sözlüğü, www.tdk.gov.tr E.T.12.07.2014

⁷⁰ Aydın'ın efeleri şöylece oturmuşlar... Aydın Zeybeği oynamak üzere. Topuklu çizmesini ayağına çekiveren Topuklu Efe... çıktı meydana şöyle bi bakındı, *ben iki yıldır bu düğün gününü bekliyorum* Ali Efem ve Memed Efemi de karşımda isterim... Davul-zurna Harmandalı çalmaya başladı... Topuklu Efe diklendi...Bkz. <http://www.aydin24haber.com/topuklu-efe-dikleniyor-364yy.htm?interstitial=true>

⁷¹ Yazgülü Aldoğan, Posta Gazetesi, 20 Mart 2014.

⁷² Ayşe Arman, Hürriyet Gazetesi, 20 Mart 2014.

⁷³ <http://www.egenazhaber.com/efelerden-topuklu-efeye-destek.html> E.T.15.07.2014.

⁷⁴ <http://www.sokeekspres.com/Makale/4328-topuklu-efe-ye-efelik-yakisiyor.aspx>, E.T.15.07.2014.

⁷⁵ <http://www.yeniasir.com.tr/YerelPolitika/2013/03/26/topuklu-efe-polemigi>, E.T.15.07.2014.

⁷⁶ Bkz. “Aydın Milletvekillerini Çerçioğlu'na Şikâyet Ettiler”, <http://aydinguzelhisar.com/haber/aydin-milletvekillerini-cerciogluna-sikayet-ettiler/5508/> E.T.15.07.2014.

Bununla birlikte kadın belediye başkanı ve diğer yerel yönetim temsil organlarındaki üyelerin sayısının oldukça az olması, bu konuda alışkın olunmayan bazı uygulamaları da beraberinde getirmektedir. Bu konuda en çarpıcı olanı basına da yansıyan ve uzun bir süre tartışma konusu olan Çerçioğlu'nun milletvekilliği sırasında cenaze törenine katılmasının ardından erkek cemaatle birlikte cenaze namazı kılması olmuştur.⁷⁷ Bu durum, siyaset atmosferinin kadın temsilcilere hazırlıklı olmadığını gösteren çarpıcı bir örnek olarak anlaşılabilir.



(<http://www.haber7.com>)

Osman Gürün'ün, Muğla'da tanınırlığının temelinde Muğlalı olması ve uzun yıllar Muğla'da ortopedi ve travmatoloji dalında doktor olarak hizmet vermesi olduğu söylenebilir. Bu nedenle Gürün, Muğla'da "Doktor Osman" olarak tanınmış, uzun belediye başkanlığıyla birlikte Doktor Osman yavaş yavaş yerini "Başkan Osman"'a bırakmıştır. Resmi kullanımda ise Belediye Başkanı Dr. Osman Gürün'ün kullanıldığı görülmektedir.



(www.mugla.bel.tr)

Gürün, uzun yıllar süren belediye başkanlığı döneminde yaklaşımı ve Muğla merkezin görece küçük ölçekli bir seçim bölgesi olmasının da etkisiyle ahali ile sıcak bir ilişki kurabilmiş görünmektedir. Gürün'ün söylemine bakıldığında daha çok uzlaşmacı bir yaklaşım sergilediği dikkat çekmektedir.⁷⁸ Muğla merkezinin büyük ilçelere göre konumunu da *Muğla güzel kızlarını zengin*

⁷⁷Bkz. <http://www.milliyet.com.tr/default.aspx?aType=SonDakika&ArticleID=995353;http://www.haber7.com/guncel/haber/347054-chpli-kadin-vekil-sehit-cenazesi-namazi-kildi>

⁷⁸ Osman Gürün: "Ben Herkesin Belediye Başkanıyım", <http://www.marmarisguncel.com/2014/04/16/osman-gurun-ben-herkesin-belediye-baskaniyim/>

damatlara vermiş fakir bir baba konumunda şeklinde kurduğu metaforla açıklamaktadır.⁷⁹ Yine yeni bütünşehir düzenlemesiyle seçmenlerine *bundan sonra iki kocanız var* şeklinde seslenmesi de O'nun yerel düzeye nasıl indiğine dair bir başka örnektir.⁸⁰ Muğla'nın yerlisi olması ve yörenin okumuş çocuğu olarak bir yandan özünü yitirmemesi diğer yandan da profesyonel meslek – kariyer sahibi olması onun siyasal profilini tamamlayan unsurlar olarak öne çıkmaktadır.



(www.mugla.bel.tr)

Gürün'ün Çerçioğlu'na göre ulusal basının ilgisini daha az çektiği söylenebilir. Gürün, on beş yılı aşan belediye başkanlığı döneminde Muğla'da oldukça tanınan bir siyasi figür iken bu tanınmışlığını ulusal siyasete taşı(ya)mamış ve ölçekte kalmıştır. Buna karşın Çerçioğlu, yerel siyasette güçlenen öncelikli bir aktör haline gelirken aynı zamanda ulusal siyasette de etkili olmaya başlamıştır. Bu durumun ortaya çıkmasının önemli gerekçelerinden biri şüphesiz belediye başkanlarının cinsiyeti ile ilgilidir. Ulusal ve yerel siyasette bolca mevcut olan erkek adaylara karşı, ancak numunelik düzeyde var olabilen kadınlar arasında da il merkezi ve büyükşehir yöneten kadınlar özellikle dikkat çekmektedir.



(www.aydin.bel.tr)

SONUÇ

Aydın ve Muğla örneği üzerinden siyasette kadın temsili konusunun ele alındığı bu çalışmada, 114K008 numaralı ve “Temsilde Cinsiyet Değişkeni: Temsilci ve Seçmenler Kapsamında Aydın ve

⁷⁹ Bkz. <http://www.muglahaber.com.tr/gurunun-hic-yayinlanmamis-bir-roportaji/> , E.T.15.07.2014.

⁸⁰ <http://www.buyuksehir mugla.com/gurun-cark-etti/> , E.T.15.07.2014.

Muğla Büyükşehir Belediyelerinde Çok Boyutlu Karşılaştırma” isimli 3001Tübitak Projesi’nin ilk bulguları kullanılmıştır.

Çalışma alanı olarak seçilen bu iller, değiniliği üzere gerek ulusal gerek yerel seçimlerde kadın adaylara yer verilmiş, siyasal coğrafyası açısından benzer nitelikler taşımaktadır. Özellikle, bir kadının hem ulusal siyasette hem de yerel siyasette yer bulabilmesinde önem arz eden “tanınırlık” olgusu, bu örnek üzerinde de görülmüştür. Tanınırlığın seçmen üzerinde, hem seçmenin cinsiyeti hem de adayın cinsiyeti açısından etkisinin yönü, projenin temel araştırma konusu olup, saha araştırması ile ortaya koyulacaktır.

KAYNAKÇA

ALDOĞAN, Y., Posta Gazetesi, 20 Mart 2014.

ARMAN A., Hürriyet Gazetesi, 20 Mart 2014.

BORA,A. ve İŞAT, C., **Düğüm Bilgisi**, “ Yerel Kadın Örgütü Olmak”, 2. Baskı, Ankara, 2006.

ÇAĞLAR N., “Kadının Siyasal Yaşama Katılımı ve Kota Uygulamaları”, Süleyman Demirel Üniversitesi, **Vizyoner Dergisi**, Y.2011, C.3, S.4. s.56-79.

GÜÇER M., ÇEVİK M. O. ADİLLER S., “**SİYASETTE KADIN: Kadın Temsili mi, Temsili Kadın mı?**”, <http://www.usakanalist.com/detail.php?id=813> E.T:17.07.2014

GÜLMEN, Y., Türk Seçmen Davranışında Ekonomik ve Sosyal Faktörlerin Rolü 1960-1970, İstanbul Üniversitesi, Yayın No:2531,İstanbul 1979.

<http://aydinguzelhisar.com/haber/aydin-milletvekillerini-cerciogluna-sikayet-ettiler/5508/>, E.T.15.07.2014

<http://www.abpe.org.tr/abpe/upload/file/RAKAMLARLA%20KADIN.pdf>

<http://www.aydin.bel.tr> 15.07.2014.

<http://www.aydin24haber.com/topuklu-efe-dikleniyor-364yy.htm?interstitial=true>, E.T.17.07.2014

<http://www.buyuksehirmuğla.com/gurun-cark-etti/>, E.T. 15.07.2014

<http://www.egenazhaber.com/efelerden-topuklu-efeye-destek.html>, E.T.15.07.2014

<http://www.gunumuz.com/siyaset/partilerin-kadin-milletvekili-adaylari-listesi.html>E.T: 30.04.2011.

<http://www.haber7.com/guncel/haber/347054-chpli-kadin-vekil-sehit-cenazesi-namazi-kildi>, E.T.17.07.2014

<http://www.ipu.org> E.T. 17.07.2014

<http://www.marmarisguncel.com/2014/04/16/osman-gurun-ben-herkesin-belediye-baskaniyim/> E.T.15.07.2014

<http://www.merriam-webster.com/dictionary/election>, 18.07.2014

<http://www.milliyet.com.tr/default.aspx?aType=SonDakika&ArticleID=995353;>, E.T.17.07.2014

<http://www.muğla.bel.tr/baskan/baskanin-ozgecmisi>, , E.T.15.07.2014.

<http://www.muğlahaber.com.tr/gurunun-hic-yayinlanmamis-bir-roportaji> E.T.15.07.2014

<http://www.ozlemcercioglu.com/ozgecmis>, E.T.15.07.2014.

<http://www.soakeekspres.com/Makale/4328-topuklu-efe-ye-efelik-yakisiyor.aspx>, E.T.15.07.2014

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16056> E.T.17.07.2014

<http://www.yeniasir.com.tr/YerelPolitika/2013/03/26/topuklu-efe-polemigi>, E.T.15.07.2014

<https://sonuc.ysk.gov.tr/module/GirisEkrani.jsf> E.T.: 12.06.2014

KAGİTÇİBAŞI, Ç., “Türkiye’de Çocuğun Değeri, Kadının Rolü ve Doğurganlığı”, **Türk Toplumunda Kadın**, Sosyal Bilimler Derneği Yayını, Ankara 1979.

KALAYCIOĞLU, E., **Karşılaştırmalı Siyasal Katılma: Siyasal Eylemin Kökenleri Üzerine Bir İnceleme**, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1983.

KAMALAK İ., KİRİŞ H.M, GÜL H., “Türkiye’de Siyasal Partilerin Belediye Başkan Adayı Belirleme Etkinliğinin 29 Mart 2009 Yerel Seçimleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 22, Sayı 3, Temmuz 2013, s.18–19.

Kiriş, H. M., "Aydın İlinde Siyasal Gelenekler Doğrultusunda 12 Haziran 2011 Milletvekili Genel Seçimlerinin Analizi", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Aralık 2011, Sayı 24, ss.175-194.

KİRİŞ, Hakan M., KÖKLÜ T. E.,(2012), "Bir 'Kıyı Şeridi' Seçim Bölgesi Olarak Muğla'da Siyasal Gelenekler ve Yeni Yönelimler", Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt 4, No 2

MILBRATH Lester W., Political Participation: How and Why Do People, Get Involved in Politics?, Chicago, Rand Mc Nally, 1965

MİNİBAS, T., **Siyasal Partiler Yelpazesinde Kadının Konumu**, (Der: Arat N.) Say Yayınları, İstanbul,1996.

SALLAN GÜL, S., “Seçimin Galibi Kim?Bıyıklı Kadınlar mı Yoksa Eril Siyaset mi?”, **Toplum ve Demokrasi**, Yıl:1, Sayı:1, Eylül-Aralık, 2007.

SİTEMBÖLÜKBAŞI, Ş., “Kadınların Siyasal Hayata Etkin Katılımının Bir Aracı Olarak Seçimlerde Kota Uygulamaları”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Isparta, 2007.

www.tdk.gov.tr E.T.12.07.2014.

www.geka.org.tr, E.T.12.07.2014.

Yüksek Seçim Kurulu <http://www.tuik.gov.tr> E.T: 25.01.2011.

TOPLUMSAL CİNSİYET VE SİYASAL KATILIM İLİŞKİSİ: 1999- 2004-2009-2014 YEREL SEÇİMLERİ

GENDER AND POLITICAL PARTICIPATION RELATIONS: THE CASE OF 1999-2004-2009-2014 LOCAL ELECTIONS

Duygu Alptekin

Yrd. Doç. Dr. Celal Bayar Üniversitesi, Fen Edebiyat Fakültesi, Sosyoloji Bölümü, alptekin.duygu@gmail.com

Hilal Yüceyılmaz

Öğr. Gör. Hilal Yüceyılmaz, Adnan Menderes Üniversitesi, hilalyuceyilmaz@hotmail.com

ÖZET

Bireyin siyasal ontolojisini anlamak, bireyin toplumsallaşma sürecine değinmeyi gerektirir. Birey toplumsallaşırken, toplumun değerlerini içselleştirir, normlarına itaat etmeyi öğrenir ve kültürünün bir parçası olur. Toplumun üyesi olma sorumluluğu ile birey, ait olduğu sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasi kimlikleriyle toplum içerisinde konumlanır, yaşamını biçimlendirir. Bu nedenle siyasal katılma, bireyin nasıl siyasallaştığı meselesinin sosyo-kültürel, psikolojik ve ekonomik etkenlerle analizini gerektiren bir çalışma alanıdır. Siyasal tutum, ilgi ve katılımı bireyler arasında oluşan farklılıkların önemli belirleyicilerinden birisi de cinsiyet değişkenidir. Genel kabule göre siyaset ile ilgilenme, bilgi sahibi olma, önemseme ya da eyleme geçme bakımından kadınların siyasal tutumları erkeklere nazaran oldukça edilgendir. Bu konuya ilişkin araştırmacıların genel olarak vurguladıkları sorun; kadının doğurgan olması, eve yönelmesi, erkeğe bağımlılığı benimsemesi gibi değişik sebeplerin öne sürüldüğü toplumsal cinsiyet ayrımcılığıdır. Toplumsal olarak eşitsizlikler ve yoksunluklar üzerine inşa edilmiş cinsiyet kategorilerinin siyasal edilgenliklerinin ya da etkinliklerinin irdelenmesi amaçlanan bu çalışmada, siyasete aktif olarak katılım hem kuramsal tartışmalar hem de istatistiksel veriler yardımıyla sorgulanacaktır. Bu bağlamda 1999, 2004, 2009, 2014 yerel seçimleri siyasal katılımı kadının rolü açısından parti programlarıyla birlikte değerlendirilecek, seçim sonuçları karşılaştırmalı olarak incelenmeye çalışılacak, toplumsal cinsiyet olgusunun siyasal katılımı ilişkisi ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Siyasal toplumsallaşma, siyasal katılma, toplumsal cinsiyet

ABSTRACT

To understand the political ontology of individual is required to refer to the individual's process of socialization. While individual is getting socializing, the society internalize the values, norms and learn to obey and become part of the culture. Individuals with the responsibility of being a member of the society to which it belongs, social, cultural, economic and political identities are positioned within society, formats life. Therefore, political participation, politicization of the issue of how an individual's socio-cultural, psychological and economic factors, is a field that requires analysis. Political attitude, interest and participation, the differences between individuals in one of the important determinants of gender. According to generally accepted dealing with politics, be knowledgeable, caring, or take action in terms of women's political attitudes than men are quite passive. What the focal point of researchers highlights are; women's fertility, home orientation, men of various reasons such as addiction adoption is proposed that gender discrimination. As a society built on inequality and deprivation of political passivity of gender categories or activities intended to be examined in this study, active participation in politics as well as theoretical discussions will be investigated with the help of statistical data. In this context, in 2004, 2009, 2014 local elections, political participation, women's role in terms of parties with programs to be evaluated, election results, comparative study will be explained and gender of the phenomenon of political participation to determine the relationship will be put.

Keywords: Political socialization, Political participation, Gender

GİRİŞ

Kadın temsili ve kadınların siyasal katılıma uzak oluşları sorunu genel olarak kadınların politika karşısındaki ilgisizliği kabulünden hareketle çözümlenmeye çalışılmıştır. Kadınların siyasal arenada görünmezliği ya da eksik temsili sorunu, kadınların temel siyasal haklara uzun süre önce kavuşmasına rağmen halen varlığını devam ettirmektedir. Kadınların siyasete ilgisizliği savı sorgulanmaya değerdir. Bu çalışmada kadınların siyasal katılımdaki durumları ile bunun arka planında toplumsal bilinçaltımızda yer alan “toplumsal cinsiyet” farklılaşmasının etkisi araştırılmaya çalışılmaktadır. Çalışmanın amacı siyasal katılma ve toplumsal cinsiyet ilişkisinin yerel seçimler üzerinden değerlendirmektir.

Çalışmanın ilk kısmında katılma olgusu ve toplumsal cinsiyet kavramları açıklanarak katılım ve toplumsal cinsiyet olgusu arasındaki ilişkilinin teorik çerçevesi çizilmeye çalışılmaktadır.

İkinci kısımda ise toplumsal cinsiyetin siyasal katılıma yansıtılmasının somut örneği sayılabilecek yerel seçimler sonuçlarından gidilerek çözümlenmeye çalışılmaktadır.

Üçüncü kısımda ise son dört yerel seçim (1999-2004-2009-2014) sonuçlarının kadın temsili ile ilişkisi karşılaştırılmalı bir şekilde değerlendirilmektedir. Siyasal partilerin fırsat eşitliği politikaları, kadın temsilci politikaları parti tüzük, programları ve seçim sonuçları çerçevesinde değerlendirilmektedir.

1.Siyasal Katılma ve Toplumsal Cinsiyet İlişkisi

Siyasal katılma kavramını Kapani (2003: 130) “toplum üyesi kişilerin (vatandaşların) siyasal sistem karşısındaki durumlarını, tutumlarını ve davranışlarını belirleyen bir kavram” olarak tanımlamaktayken, Kalaycıoğlu (1984: 201) “bireylerin üyesi bulundukları siyasal sistemdeki otoritelerin aldıkları ve alacakları kararları etkilemek üzere yaptıkları eylemler” olarak tanımlamaktadır. Kışlalı da Kalaycıoğlu ile benzer bir katılma tanımlaması yapmakta ve “devletin çeşitli düzeydeki karar ve uygulamalarını etkileme eylemlerine katılma denildiğinden” söz etmektedir (Kışlalı, 1998: 183).

Şüphesiz ki katılma kavramını sadece seçimlerde oy kullanmaktan ibaret saymak yanlış olur (Kapani, 2003: 130-131), mahalle ve köy yöneticisinden devleti yönetene kadar çeşitli düzeylerde yapılan seçimler siyasal katılma olgusunun sadece bir kısmını oluşturmakta ve çağdaş demokrasilerin gelişmişliği, siyasal katılma olgusunun yaygınlığı ve etkinliği ile ölçülür olmuştur (Kışlalı, 1998: 183). Bu anlamda katılım olgusu bireyin siyasal erk karşısında güçsüz ve çaresiz olmadığı bilincini verir bu da bireysel özgürlüğün güçlenmesini sağlayan önemli bir araçtır. (Çukurçayır, 2008: 18).

Katılma, basit bir meraktan yoğun bir eyleme kadar uzanan geniş bir tutum ve faaliyet alanını kapsar (Kapani, 2003: 130-131). Bununla birlikte siyasal katılma birçok çapraz etkenin ürünü olarak ortaya çıkan bir tutumdur. Bireysel olanlardan başlayarak bu etkenleri yaş ve cinsiyet, aile, eğitim, meslek, gelir, yerleşme biçimi olarak sıralamak mümkündür (Kışlalı 1998: 186). Cinsiyet, siyasal katılım konusunda bireyler arasında nicel ve nitel olarak en görünür farkların nedeni olan etkidir. Kadın ve erkek cinsiyetine göre oluşan farklılıklarla birlikte siyasal katılmaya değinmek çalışmanın kapsamı dahilinde konuya daha fazla açıklayıcılık kazandıracaktır.

Katılım ve cinsiyet ilişkisi genel olarak değerlendirildiğinde toplumun ortalama yarısı oranına sahip olan kadın nüfusunun siyasal katılmada aktör olarak bulunmadığı ya da çok az oranda siyasal sistem içinde yer edindiği görülmektedir. Kadınların siyasetle olan ilişkisinin erkeklere kıyasla daha edilgen bir yapıda olduğunu ifade etmek mümkündür. Üstelik bu durumun toplumda cinsiyete göre oluşan beklentiler, roller ve davranışlar açısından çoğu zaman “istenildiği” gibi olduğu da söylenebilir. Dolayısıyla cinsiyetçi toplumsal yapı kadının

siyasal olarak aktif olmasının önündeki engellerden biridir. Kadının toplum içindeki konumu siyasal katılımını belirleyen önemli bir konudur.

Kadınlar, geçmişten günümüze çeşitli toplumlarda, seçimlerde oy kullanma, siyasal örgütlere üye olma, siyasal nitelikli organlarda temsilci olarak bulunma gibi konularda biçimsel haklarını kullanamamış ya da kullanmamıştır (Çitçi, 1989: 104). Kağıt üzerinde tüm yurttaşlara açık bulunan siyasal haklar, bu yurttaşların yarısına kapalı olmuştur. Geniş bir eğitim ve yetiştirme olanaklarından yararlanmış çok küçük bir azınlık dışında, ülkemizde kadını, devlet yönetimine katılma hakkının öznesi sayma olanağı olmamıştır (Eroğul, 1991: 107-108).

Konuyla ilgili siyaset bilimi literatüründeki yayınlar incelendiğinde kadınların siyasete duydukları ilginin erkeklerden oldukça düşük olduğu savının kabul edildiği görülür. Kışlalı bunun sebebinin özellikle çocuk doğurma işlevinin kadında oluşunun onu ev işlerine yönlendirmekte olduğundan, bu nedenle de siyasal olayların onun ilgi alanı dışına taşıdığından söz etmekte ve bu durumun kadını siyasal katılımı erkeğe bağımlı hale getirdiğini ileri sürmektedir (Kışlalı, 1998: 186). Sallan Gül (2007: 15) ise kadının siyasete ilgisiz ya da başarısız olduğu genel kabulünü eleştirmekte, siyasete “cinsiyet körü” ile bakıldığı ve bunun da eşitsiz koşulların ve erkek egemen yapının görmezden gelindiğine işaret etmektedir.

Kadının kamusal hayatın içinde daha görünür olması, işgücüne aktif katılımı, eğitim düzeyinin artması gibi etkenler kadının siyasal katılımını artırıcı etkenler olacaktır. Kadının toplumsal hayatın içinde olmasının önündeki engellerden birisi ise eril bakış açısı ve son zamanlarda üzerinde sıklıkla durulan cam tavan sendromudur. Kadının siyasal alanda eksik temsili sorununun kadının toplumsal hayattaki rolünün sorgulanmadan çözülmesi mümkün görünmemektedir. Acuner ve Sallan, yıllar önce yönetici kadınlar üzerinde yaptıkları çalışmada kadınların özellikle yöneticilik görevlerinde temsil edilmemesinin sebeplerini araştırmışlardır (Acuner ve Sallan, 1993). Bu araştırmanın savı siyasette temsil için de oldukça önemlidir, çünkü yöneticilik işi de tıpkı siyaset gibi mücadeleyi gerektiren ve erkek imgesiyle özdeşleşmiş bir alandır.

Acuner ve Sallan kadının yöneticilikte görevindeki eksik temsiliyle ilgili olarak durumu açıklayan görüşleri gruplandırmaktadır. İnsan kaynağı yaklaşımı cinsel iş ayrışmasını arz-talep sorunu olarak ele almakta, kadınların işgücü pazarında işe girişte ve yükselişte iş deneyimleri ve yeteneklerinin yetersiz olması nedeniyle yöneticilik gibi özel nitelikler isteyen alanlarda kadın sayısının sınırlandığını belirtmektedir (1993: 78-79).

İkinci görüş ise “ayrışmış işgücü” görüşüdür. Bu görüş kadınların “işe bağlı olmama”, “yüksek iş değiştirme oranı”, “aile sorumluluklarının getirdiği katılım sınırlılığı” gibi nedenlerle ödemelerin yüksek olduğu, işlerin uzmanlık istediği, ilerleme olanaklarının yüksek olduğu birincil pazarlara yönelmedikleri tespitinde bulunmaktadır (Acuner, 1993: 79).

Diğer görüş olan “ekinsel görüşe” göre ise kadının iş yaşamında düşük olmasını istekli bir seçim olarak ele alır. Bu görüşe göre erkeklerin gerek toplum içinde gerekse ailede üstlendiği roller erkeklerin gerek toplum içinde, gerekse ailede üstlendiği gerçekleştirici roller amaca ulaşmayı sağlar. Dolayısıyla amaca ulaşırken, erkin kullanımında karar verme sürecinde de etkindirler. Kadınların aktarıcı rolleri ise çocuk doğurma, çocuk bakımı ve beslemeleri süreçlerini kapsar. Ayrıca kadınlar ailede her türlü ev içi etkinliklerden sorumludur (Acuner, 1993: 80). Siyasette tıpkı yöneticilik gibi “erkek işi” olarak algılanmaktadır.

Siyasette kadının eksik temsiliyle ilgili olarak ataerkil toplum yapısı, kadının güçsüz ve yeteneksiz olduğu algısı, kadının eğitim olanaklarından yeterince yararlanmaması, fırsat eşitsizliği, kadınların özel alana yönelmeleri gibi pek çok iç içe geçmiş ve birbirini

doğuran neden sayılabilir. Siyasal katılma olgusunda cinsiyetlerin temsilinin farklılaşmasının ardındaki en önemli hazırlayıcı, toplumsal cinsiyet farklılaşmasıdır.

Cinsiyet rolü sosyalleşmesi siyasal cinsiyet ayrımı için en kapsamlı açıklamayı sunuyor gibi görünmektedir. Kızlar ve erkeklerin uygun davranışların neler olduğuna dair toplumdan aldıkları farklı dersler, siyasete ilişkin tutum ve davranışları farklı kılmaktadır. Siyasetin kadınlar için pek de uygun olmadığına yaygın kabulü, cinsiyet ayrımının durağanlaşmasına önemli bir katkıda bulunuyor görünmektedir (Güldü ve Ersoy-Kart, 2009: 100). Nitekim toplumsal cinsiyet veya cinsiyet üzerine dayanan sosyal ayrışmalar üzerinde geleneksel olanlardan, mesela sosyal sınıf temelli ayrışmalardan, daha az durulmuştur. Büyük oranda erkeklerden oluşan araştırmacılar ve akademi üyeleri, ya kendi sıralamaları nedeniyle toplumdaki hakim konumlar içinde kadınların temsil edilmediğini idrak edememiş ya da bu durumun aslında doğal ve kaçınılmaz olduğunu varsaymıştır (Heywood, 2006: 284).

Toplumsal cinsiyet eşitliği politikalarının kuramsal altyapısında, cinsiyet (sex) ile toplumsal cinsiyet (gender) arasındaki ayrım kullanılmaktadır. Cinsiyet kavramı kadınlar ile erkekler arasındaki evrensel biyolojik farklılıklara atıfta bulunurken “toplumsal cinsiyet” kavramı, kadınlarla erkekler arasındaki toplumsal ilişkileri belirli bir bağlama göre tanımlamakta, erkeklerle kadınlar ve erkek çocuklarıyla kız çocukları arasındaki ilişkiye ve bu ilişkinin nasıl kurulduğuna değinmektedir (TÜİK, 2013: 20).

Kadın ve erkeklerin davranışları arasındaki farklar, kadın ve erkek kimliklerinin ya da dişillik (kadınlık) ve erillik (erkeklik) toplumsal olarak öğrenilmesi temelinde ortaya çıkar (Giddens, 2000: 98). Toplumsal cinsiyet şemsiyesi altında yorumlayabileceğimiz cinsiyet farklılıklarının ontolojisini ise ilişkilerde aramak gerekir. Bireylerin diğer bireylerle ya da toplumsal kurumlarla kurdukları ilişkilerde cinsiyet; algısal, davranışsal ve sözel olarak sürekli ve yeniden üretilir.

Toplumsal cinsiyet farklılıkları, toplumsal kurumların yapısının ve işleyişinin önemli bir parçasıdır. Toplumsal kurumlar ile toplumsallaşmanın doğrudan ilişkisi, cinsiyetin sosyal olarak sürekli üretilmesinin temel nedenidir. Bu nedenle din, siyaset, eğitim ve ekonomi gibi toplumsal kurumlar farklı toplumlarda cinsiyetin farklı toplumsallaşma görünümünü ortaya çıkarır (Akın, 2011: 48). Diğer yandan toplumsal yapının cinsiyete yönelik ayrımcılıklar içeren yönleri dünya genelinde bazen farklı görünümle var olsa da özünde cinsiyetler arasındaki eşitsizlikleri barındırmaktadır. Her ne kadar çalışmada siyaset kurumunun cinsiyetin toplumsal inşasındaki rolüne ve cinsiyetlerin siyasal katılım düzleminde etkenlik / edilgenlik durumlarına değinilmek istense de bu değerlendirmelerde kadınların sosyal yaşamını doğrudan etkileyen, eğitim ve istihdam gibi alanlarda sahip olduğu ikincil statüsü, haklardan yoksunluğu ve eşitsizliklere maruz kalışları da dikkate alınmalıdır.

Kadının siyasal katılımı, siyasal toplumsallaşmayla ilişkilendirilen önemli tartışma konularından biridir. Toplumun hakim siyasal kültüründe yer alan siyasal değerlerin, inançların ve normların paylaşılması ve sonraki nesillere aktarılması siyasal toplumsallaşmanın önemli bir yönüdür. Bu nedenle siyasal toplumsallaşmanın, genel toplumsallaşma sürecinin ilk yıllarından itibaren başladığını kabul etmek mümkündür. Doğumdan ölüme doğru uzanan toplumsallaşma süreci içerisinde bireylerin aynı tutum ve davranış kalıbı içerisinde bir yaşam sürdürdüğünü düşünmek yanıltıcı olabilir. Nitekim toplumsallaşma, bireyselleşmenin ve özgürleşmenin de temelinde yer alır. Toplumsallaşma süreci boyunca her birey bir kimlik duygusu ile bağımsız düşünme ve eylem yeteneğini geliştirir (Giddens, 2000: 43). Ancak burada çalışma dahilinde amaçlanan, kadınların toplumda gerek özel gerek kamusal yaşam alanlarında karar alma süreçlerine ne ölçüde katılabilirdikleri, toplumsal hayata katılımlarının önündeki engellerin neler olduğu gibi sorulara yanıt aramaktır.

Toplumsallaşma, daima bireyin psikolojik ve sosyolojik sınırlılıkları dahilinde gerçekleşen ve sınırlanan bir süreçtir (Akin, 2011: 130, 141). Bu süreçte oluşan ve kadınların sosyal yaşamını sınırlandıran algılar da önemlidir. Siyasetin bir “erkek işi” olduğu yönündeki algının ataerkil toplum yapısında birçok kadını etkilediği açıktır. Toplumsal yaşamda siyaset ile kadın kavramlarının bağdaşmadığı fikri, kadın ile erkeğin siyasete yaklaşımlarını etkileyerek cinsiyet ayrımcılığına yol açmaktadır (Güldü ve Ersoy-Kart, 2009: 98). Örneğin ev içi toplumsal cinsiyet rollerinin dağılımı siyasi arenadaki kadın ile erkeğin farklı konumlanışlarının nedenlerinden biridir. Kadının her şeyden önce bir eş ve anne olduğu yönündeki genel ataerkil algı, öncelikli rollerini (eşliğin ve anneliğin gerekliliklerini) bu alanda gerçekleştirebilecekleri kanısıyla kadınları özel (ev içi) alan içine hapsedmektedir. Kadınları özel alana hapseden bu algı, kadın ve erkeklerin günlük yaşamlarındaki davranışlarına yansiyarak etkisini sürdürmektedir.

Kadının çalışma durumu ise kadının ev dışında etkinlik kazanması ve siyasallaşması bağlamında önemlidir. Şöyle ki ev dışına çıkma ve çalışma yaşamına girme, kadınların siyasal bilgileri edinmelerini kolaylaştırmakta ve dolayısıyla siyasal ilgilerinin artmasını sağlamaktadır. Hatta kadınların siyasal becerilerinin farkına varması ve siyasal tutumlarının oluşması mümkün hale getirir. Bazı araştırmalar ev dışında çalışan kadınların cinsiyet rolleri ve eşitlik konularında diğer kadınlara kıyasla daha çok liberal ve feminist eğilimler taşıdıklarını vurgulamıştır (Güldü ve Ersoy-Kart, 2009: 99). Dolayısıyla kadınların çalışma hayatına girmesi siyasallaşmaları ile yakından ilişkilidir. Kadınların istihdam edilmeleri ise birçok sosyal faktöre ve koşullara bağlıdır.

Özellikle 20. Yüzyılın ilk yarısında yapılan ve kamusal alanı yeniden şekillendiren bazı yasal reformlar, kadınların toplumsal yaşama katılmasına ve kamusal alanda görünür olmasına katkı sağlamıştır. Mülkiyet hakkı, seçme ve seçilme hakkı, eğitim hakkı, çalışma hakkı ve medeni hukuk alanında yapılan düzenlemeler, kadınların, kamusal alanda kendilerini ifade edebilme, sorunlarını dile getirebilme ve çözüm arayışları içine girebilme mücadelelerinin sonucu olmakla birlikte artık kadınlar cinsiyetler arası yasal eşitliğin tam anlamıyla özgürlüğü ve eşitliği sağlamadığını görmüşlerdir (Şahin, 2011: 17). Diğer bir ifadeyle salt yasal eşitliğin cinsiyet eşitliği için -iyi bir başlangıç olsa da- yeterli olmadığı söylenebilir, bu eşitliğin sosyal hayata yansması da önemlidir. Toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin sosyal algı ve bilinçlilik düzleminde kırılması gerekmektedir.

Oy vermek, kadınlar için, siyasi arenada savaşım başlatan sosyal bir eylemdir. Çünkü kadınların oy verme hakkını elde etme mücadelesi, kadınların siyasete girmelerinin siyasal yaşamı önemsizleştireceği ya da ailenin istikrarını bozacağı düşüncesiyle savaşmayı gerektirmiştir. Bu savaşın öncü aktörleri olan ilk kadın hareketlerine katılanlar, oy vermeyi hem siyasal özgürlüğün hem de daha fazla ekonomik ve sosyal eşitliğe ulaşmanın bir yolu olduğuna inanmışlardır. Diğer yandan siyasal katılımı cinsiyetler arasındaki eşitliğin önündeki engel sadece oy vermekle sınırlı tutulmamalı; kadınlar ile erkekler arasındaki, kadınları evlere ve ev içi işlere hapseden derin toplumsal ayrılıklar da göz önünde bulundurulmalıdır (Giddens, 2000: 372-373). Nitekim günümüzde kadınları etkileyen ve ilgilendiren göz ardı edilmiş birçok konu ve sorun artık siyaset dışına itilmeyerek, siyasal tartışmalarda yer almaktadır.

Kadınların son iki yüzyıllık bilinen siyasal temsil mücadelelerine karşın, halen dünyanın en yaygın olarak eksik temsil edilen toplumsal grup olmaya devam etmekte oldukları görülmektedir. Kadınların siyasal alandaki eksik temsili gibi cinsler arası var olan eşitsizliğin çözümü de o ölçüde özel yaklaşımlar geliştirmeyi gerektirmektedir. Dünyanın çeşitli coğrafyalarında farklı kültür, istihdam ve eğitim koşulları altında yaşamalarına rağmen kadınların siyasal alandaki eksik konumlarının çok fazla değişmediğini ifade etmek

mümkündür. Örneğin ulusal parlamentolarda %10'u geçmeyen kadın temsili, hükümetler ve bakanlar düzeyinde yarı yarıya düşmektedir (Sancar Ü., 1997: 50). Seçilmiş bazı ülkelere göre 2012 istatistiklerine göre ise kadın milletvekili oranları şöyledir: İsveç %44.7, Finlandiya %42.5, Sırbistan %32.4, Portekiz %28.7, İtalya %21.6, İsrail % 20, ABD %16.9, Türkiye %14.4, Ukrayna %8'dir (TÜİK, 2013: 130).

Türkiye açısından kadınların siyasal hayata katılımı incelendiğinde ortaya çıkan sonucun olumlu olduğunu söylemek zordur. Kadınlara seçme ve seçilme hakkının 1930'da verilmesine karşılık, bu alanda kadın temsili sınırlı kalmıştır (Çitçi, 1989:105). Aslında süreç aşamalı bir şekilde gerçekleşmiştir. İlk aşama, 3 Nisan 1930 Belediyeler Kanunu'nun 23. Maddesi ile 18 yaşındaki kadınlara oy hakkı tanınması ve 24. Maddesi ile de seçilebilme hakkının düzenlenmesidir. İkinci aşama, 16 Ekim 1933'te, 1924 tarihli Köy Yasası'nın 20. ve 25. maddelerinin değiştirilmesiyle ihtiyar heyeti seçiminde ve muhtarın belirlenmesinde kadınlara da seçme ve seçilme hakkının tanınması olarak gerçekleşmiştir. Sonuncu ve en önemli aşama ise 4 Aralık 1934'te yasama seçimlerinde genel oy hakkının tanınması olmuştur. (Negiz, 2008: 217).

1935 yılında Türkiye'de %4.5 olan kadın milletvekili oranına en yakın oran 2002 seçimlerinde % 4.4 olmuştur. Aradan geçen 67 yıl boyunca 1935'deki kadın milletvekili oranının üzerine çıkılmamıştır-çıkılamamıştır. Bununla birlikte kadın milletvekili oranı 2007'de %9.1'e, 2011'de ise %14.4'e yükselebilmektedir. Neredeyse yetmiş yıl boyunca kadınla ilgili istisnai durumlar dışında niceliksel olarak pek de olumlu bir tablo ortaya çıkmamıştır (Bkz.TÜİK Verileri, 2013: 131)

Ancak çalışmamızda toplumsal cinsiyet farklılığının somut örnekleri olan seçimlerin sadece yerel kısmını inceleyeceğimizden çalışmamızın bundan sonraki kısmı yerel seçimler örneğinden hareketle şekillenecektir.

2. Toplumsal Cinsiyetin Yerel Siyasete Yansıması: Yerel Seçimler Örneği

Kadının siyasal alandaki ikincil konumu yerel temsilde de kendisini göstermektedir (Negiz, 2008: 225). Ancak bu tespitin sayısal analizini yapmadan önce Çitçi'nin (1989: 25-26) de üzerinde durduğu ulusal temsil ile yerel temsil arasındaki farklılık ya da benzerliklere değinmek gerekmektedir. Buna göre ulusal temsil ile yerel temsil de siyasal kadroların belirlenmesinde süreç açısından benzerlik söz konusudur. Genel olarak, yasal çerçevenin her iki düzey için öngörebileceği farklı niteliklerin saklı kalması koşuluyla, seçim sürecinde aynı özellikler gözlemlenmektedir. Seçmen-siyasal parti, siyasal parti-temsilci ilişkileri benzerlik göstermekte, ulusal düzeyde söz konusu olduğu gibi, yerel düzeyde de bir siyasal partinin listesinde yer alan temsilci, bu listeye oy veren seçmen tarafından seçilmekte, yerel meclis oluşmaktadır (Çitçi, 1989: 25). İkinci benzerlik ise, adayların belirlenmesinde ortaya çıkmaktadır. Ulusal düzeyde olduğu gibi, yerel düzeyde de temsilcilik için gerekli koşullara sahip olanlar arasında, siyasal kaynak ve olanakları daha fazla olanlar önceliği almaktadır. Bir başka anlatımla, kişilerin aday olarak kendisini sunmasından başlayarak, siyasal parti tarafından aday olarak benimsenmesini ve seçmen tarafından seçilmesini kapsayan seçim süreci iki düzeyde de benzerlik göstermektedir (Çitçi, 1989: 26). Dolayısıyla siyasal parti-temsilci ilişkisinde temsilcinin nasıl ve kimler tarafından belirlendiği, belirlenirken hangi kriterlerin dikkate alındığı önemlidir. Burada kadın temsilci adayı açısından sorunlu olan durum şudur: Diğer açılardan eşit olsalar dahi sadece erkek olduğu için erkek adayın tercih edilmesi hatta kadın adayın daha yetkin olduğu durumlarda dahi erkek adayın tercih edilmesi durumudur. Bu durum kadın temsilde cinsiyetçi bakış açısının ürünüdür ve bu bakış açısı yerel siyasi arenada da kendisini yeniden üretmektedir.

Ülkemizde seçilmiş kadınların ortak özelliklerinden biri olarak erkeklere oranla daha eğitilmiş olmalarına dikkat çeken Sallan Gül (2007: 16), erkek için ise siyasetin günlük

yaşamın vazgeçilmez bir ögesi olduğundan söz etmektedir. 1984 yerel seçim sonuçlarına göre Türkiye’de tüm belediye meclisi üyelerinin yalnızca %0.6’sı kadındır. Kadın temsilcilerin eğitim durumu incelendiğinde ise bunların erkek temsilcilere oranla çok daha nitelikli bir grup oluşturdukları görülmektedir. Kadın meclis üyelerinin eğitim durumları değerlendirildiğinde ise belediye meclisindeki kadın üyeler eğitim durumu açısından hem erkek üyelerden, hem toplam kadın nüfusundan, hem de genel nüfustan önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Kadınların, temsil olanağına kavuşabilmesi için, ortalamanın çok üstünde nitelikleri olması gerektiği savı somut bir temele yerleşmektedir. (Çitçi, 1989: 106, 107).

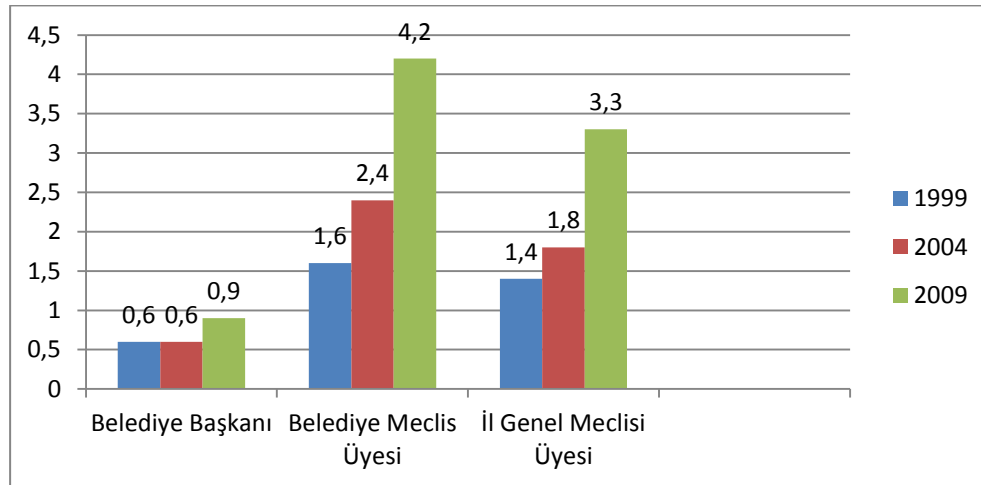
Çitçi (1996: 9) bir başka çalışmasında ise, yerel yönetimlerin ulusal düzeyde temsil olanağı bulamayan kesimlere ek bir temsil olanağı sağladığı ve temsil tabanının genişlemesine katkıda bulunduğu savının geçerliliğini yitirdiğini belirtmektedir. Belediye meclisi üyeleri arasında kadın temsilcilerin 1984’te %0.6, 1989’da %0.7 1994’te %0.9 olan oranları parlamentoda çok sınırlı olan oranlara bile ulaşamamaktadır. Kadın temsilcilerinin büyük bölümünün üç büyük kentte yoğunlaşması da sayıca sınırlılıklarına eşlik etmektedir. Ayrıca kadın temsilciler, eğitim ve uğraş değişkenlerine göre, nüfustan farklılaşma açısından erkek temsilcilerin çok ilerisine geçmektedirler. Bu arada, yetişkin kadın nüfusun çoğunluğunu oluşturan ev kadınlarının temsil şansının sınırlılığı da en çarpıcı özelliklerden birisi olmaktadır.

Tüm bu tespitler kadınların seçilebilmesi için daha yetkin olmaları, kadınların nitelik açısından hem genel nüfustan hem de kadın nüfusundan farklılaşmaları gerektiğini ortaya koymaktadır.

3. 1999-2004-2009 ve 2014 Yerel Seçimleri

2014 öncesi son üç seçimde (1999-2004-2009) yerel seçim sonuçları yerelde kadın temsili konusunda bulunduğumuz noktaya işaret etmektedir.

Grafik 1: Yerel Yönetimlerdeki Kadın Oranı 1999-2009



Kaynak: TÜİK, 2013

Bu grafiğin detaylı görünümü ise tablo olarak aşağıda verilmektedir.

Tablo1: Seçim Yılı ve Cinsiyete Göre Yerel Yönetimlerdeki Kişi Sayısı ve Oranı: 1999, 2004, 2009

Yılı		Toplam	Erkek	Erkek (%)	Kadın	Kadın (%)
1999	Belediye Başkanlığı	3.215	3.197	99.4	18	0.6
	Belediye Meclisi Üyesi	34.084	33.543	98.4	541	1.6
	İl Genel Meclisi Üyesi	3.122	3.078	98.6	44	1.4
2004	Belediye Başkanlığı	3.225	3.207	99.4	18	0.6
	Belediye Meclisi Üyesi	34.477	33.643	97.6	834	2.4
	İl Genel Meclisi Üyesi	3.208	3.150	98.2	58	1.8
2009	Belediye Başkanlığı	2.948	2.921	99.1	27	0.9
	Belediye Meclisi Üyesi	31.790	30.450	95.8	1.340	4.2
	İl Genel Meclisi Üyesi	3.379	3.269	96.7	110	3.3

Kaynak: TÜİK, 2013: 134

1999-2004 ve 2009 dönemleri birlikte değerlendirildiğinde kadının temsili konusunda olumluya doğru gidişin söz konusu olduğu görülmektedir. Ancak seçmen sayısı olarak toplumun yarısını temsil eden grubun temsilci olurken en yüksek oranda belediye meclisinde temsil edilmelerine karşın bu oranın 2009 yılında dahi %4.2 olması dikkat çekicidir. Kadının çalışma hayatına katılımındaki artışla orantılı olarak siyasal alanda da daha fazla görünür olacağı savı en azından oransal olarak mümkün görünmemektedir.

2004 ve 2009 yıllarındaki yerel seçimlerde kadının rolü konusunda çalışan Negiz ve Üçer'e göre kadının siyasal haklarını kazanmış olmalarına karşın siyasal katılımlarının oy verme davranışı ile sınırlı kalmasının nedenlerini ilgili dönemde göreve gelen kadın başkanlar şu şekilde belirtmişlerdir:

Toplumdaki erkek egemen bakış açısının kadınları siyasette göz ardı etmesi, toplumdaki yetiştirme tarzının kadınları daha çok eve yöneltmesi, yasalarda eşitlikçilik ve kota gibi pozitif ayrımcılık politikalarının işletilememesi, kadınların “siyaseti erkek işi olarak görmesi”, kadınların özgüven sorunlarını aşamamış olmaları, siyasetteki rantın ve kirliliğin çok fazla ve ön planda olması, siyasi partilerin tüzük ve programları hazırlanırken cinsiyet kotası ve teşvik maddelerinin bulunmaması, kadınları harekete geçirecek toplum lideri modellerinin yetersiz ve samimiysiz olmaları gibi nedenler belirtilmiştir (Negiz ve Üçer, 2012: 17-18).

2014 yerel seçimleri yerelde kadının temsili konusunda kadınlar seçilme hakkını kazandığından beri en yüksek orana ulaşmıştır. 2014 seçim sonuçlarının sayısal ve oransal görünümü aşağıda belirtilmektedir.

Tablo 2: Yerel Yönetimlerde Cinsiyet Temelli 2009-2014 Sonuçları

	2009	2014				
	Kadın (%)	Kadın (%)	Kadın Sayısı	Erkek (%)	Erkek Sayısı	Toplam
Büyükşehir Belediye Başkanı	0	10	3	90	17	30
Belediye Başkanı	0.9	2.7	37	97.2	1314	1351
Belediye Meclisi Üyesi	4.2	10.7	2198	89.2	18.300	20.498
İl Genel Meclisi Üyesi	3.3	4.7	60	95.2	1.191	1.251

Kaynak: [YSK, 2014](#) (Tabloda kullanılan veriler YSK 2014 seçim istatistiklerine dayanmaktadır.)

2014 seçiminin diğer seçimlerden farklı ilk defa büyükşehir belediyelerinde 3 kadın belediye başkanının seçilmesidir. Büyükşehir belediye başkanlığı%10'luk kadın temsil oranıyla en yüksek temsil alanlarından birisidir. Kadın belediye başkanı oranları da %0.9'dan

% 2.7'ye yükselmiştir. Yerelde kadın temsilde yüksekliğe karşın büyükşehir belediyeleri dışında kalan belediyelerdeki kadın başkan oranındaki artış, büyükşehir belediye başkanlığındaki kadar dramatik olmamıştır. Büyükşehirde kadın temsiline artmasının nedenlerinden birisi büyükşehir sayısının 16'dan 30'a çıkmasıyla Aydın'ın eski belediye başkanının (Özlem Çerçioğlu) yeni dönemde büyükşehir belediye başkanı olarak seçilmesidir. Diğer nedenler ise hem AKP'nin hem de BDP'nin birisi eski bakan (Fatma Şahin) bir diğeri ise parti eski eş başkanı (Gülten Kışanak) olan iki etkili ismin yereldeki gücünün kullanılmak istenmesidir. Kuşkusuz bu üç ismin yerel yönetimler seçimlerinin kazananları olarak ortaya çıkmış olmaları kadın temsili açısından başarı sayılmalıdır. Belediye meclisi üyeliğindeki kadın temsili oranı ise 2009'da %4.7 iken 2014'te %10.7'ye yükselmiştir. İl genel meclisi üyeliği ise %3.3'ten %4.7'ye yükselmiştir.

Yüksek Seçim Kurulu'nca yayımlanan 2014 Mahalli İdareler Seçim Sonuçlarına göre, büyükşehir belediye başkanlığı, büyükşehir merkez ilçe belediye başkanlığı, ilçe belediye başkanlığı, il genel meclisi üyeliği, ilçe belediye meclisi üyeliği, belde belediye meclisi üyeliği olmak üzere kazanan adayların cinsiyetlerini incelediğimizde 2298 kadın aktör (üye ya da başkan), 20832 erkek aktör (üye ya da başkan) olduğu görülmektedir. Oransal olarak 2014'te kadın kazananların oranının %11.03 olduğu görülmekle birlikte bunun içerisinde yukarıda belirtilen tüm gruplar bulunmaktadır (Bkz. YSK Seçim Sonuçları, 2014). Yerel temsildeki kadın temsiline niceliksel olarak artışı ulusal temsilde (2013 verilerine göre %14.4 temsil) kadın temsiline altında kalmaktadır. Konuyla ilgili olarak Çitçi'nin (1989: 224) de belirttiği gibi öngörülerin tersine kadınların yerel düzeyde daha fazla temsil olanağına sahip olmadıkları ve ulusal temsiline sınırlı olmakla birlikte yerel temsiline üzerinde gerçekleştiği savı geçerliğini korumaktadır.

Kadın temsiline görece artışa karşın siyasete aktif katılım konusunda kadınlar ideal temsil oranının oldukça altındadırlar. Ancak kadın temsili konusuna bakışı değiştirebilecek durumların başında kadınların siyasal olarak bilinçlenmesi ve haklarına sahip çıkmaları kadar kadınların siyasal alanda görünürlüğünü artırarak, kadınları siyasal alana çekebilecek ya da ilgilenip harekete geçmek isteyen kadınları sistem dışına itmeyecek mekanizmaların işletilmesi gelmektedir. Bunun için fırsat önceliği sağlayıcı politikaların geliştirilmesi sorunun çözülmesinin önemli araçlarından birisi olacaktır.

Fırsat önceliği politikaları, esas olarak yüzyıllardan beri iki cins arasında var olan toplumsal eşitsizliğin sonuçlarını göz ardı etmeden, onların siyasal alanda eşit başarı beklemenin gerçeklerle bağdaşmazlığı düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, eşitsiz başlayanların zaten eşit sonuçlara ulaşabilmesinin olanaksızlığı nedeniyle, bu tür politikalar somut sorunların somut çözümlerine duyulan gereksinimin bir örneği olmaktadır (Sancar, 1997: 50). Bu anlamda partilerin kadın temsili konusundaki durumlarını tespit etmek ve kadın temsiline artırmak noktasında herhangi bir çözüm önerilerinin olup olmadığı yerel seçimler üzerinden gidilerek değerlendirilmeye çalışılacaktır.

3.2.Siyasal Partilerin Kadın Temsilci Politikaları ve Karneleri

2009 ve 2014 yerel seçimlerinde Yüksek Seçim Kurulu'nun kazananları cinsiyet ve parti temelli olarak belirtmesinden dolayı, kazanan kadın adayların partiye göre dağılımının da incelenmesi olanağı ortaya çıkmıştır.

29 Mart 2009 seçim sonuçlarına göre büyükşehir belediye başkanlarının arasında kadın temsilci bulunmamaktadır. Bu seçim sonuçlarına göre 1737 kadın, 43771 erkek olmak üzere 45.508 kişi seçilmiştir. Seçilen kadın sayısı genele oranlandığında %3.81'dir. Partilere göre oranlandığında ise AKP'nin seçilen kadın temsilci oranına baktığımızda %4.07, CHP'de %6, Anavatan Partisi'nde %4.28'i, Büyük Birlik Partisi ise %0.90, Demokrat Parti %1.42, DSP'de %3.25, Demokratik Toplum Partisi'nde %14.86, Emek Partisi'nde %3.84, MHP'de %1.85,

ÖDP’de %7.69, Saadet Partisi’nde ise %0.50’dir. Tüm partilerde ilçe, merkez ilçe ve belde belediye başkanlıkları olmak üzere 26 kadın aday kazanmıştır* (YSK, 2014).

30 Mart 2014 yerel seçimlerini incelediğimizde ise AKP’nin seçilen kadın aday sayısı toplam adayının ancak %8.38’idir. CHP’de ise seçilen kadın aday oranı toplam adayın %13.77’sidir. MHP’de seçilen kadın adaylarının oranı %4.47’dir. BDP’de seçilen kadın adaylarının oranı %28.27’dir. Saadet partisinde seçilen kadın aday oranı %0.22, HDP’de ise %50, TKP’de %12.5, Demokrat Parti’de %1.68, DSP’de %2.81, ÖDP’de ise %20’dir. Liberal Demokrat Parti, Bağımsız Türkiye Partisi, Hür Dava Partisi, Millet Partisi, İşçi Partisi, Emek Partisi ve Hak ve Özgürlükler Partisi, BBP az sayıda da olsa meclislere temsilci gönderebilmesine karşın seçilen kadın aday bulunmamaktadır. AKP’den 1, CHP’den 1, BDP’den 1 olmak üzere 3 büyükşehirde kadın belediye başkanı seçilmiştir. Yani büyükşehir belediyelerinin sayısı olarak %10’unda kadın başkan seçilmiştir. Tüm partilerde ise 36 kadın başkan merkez ilçe, ilçe, belde belediye başkanı olarak seçilmiştir. Büyükşehirlerle birlikte seçilen kadın başkan sayısı 2014 seçimlerinde 40’dır. (YSK, 2014).

Yerel seçimlerde kazanan kadın adayların parti ile ilişkisi (kadın temsiline parti içindeki durumu) incelendiğinde 2009 ve 2014 yerel seçimler kıyaslaması aşağıdaki gibidir:

Tablo 3: Partiler Bazında 2009-2014 Kadın Temsilci Oranları

	2009 (%)	2014 (%)	Oransal Farklılık (%)
AKP	4.07	8.38	+4.31
CHP	6	13.77	+7.77
MHP	1.85	4.47	+2.62
Anavatan Partisi	4.28		
Büyük Birlik Partisi	0.90	-	-
Demokrat Parti	1.42	1.68	+0.26
Demokratik Toplum Partisi	14.87		
Emek Partisi	3.84	-	-3.84
ÖDP	7.69	20	+12.31
Saadet Partisi	0.50	0.22	-0.28
BDP		28.27	
HDP		50	
TKP	-	12.5	+12.5
DSP	3.25	2.81	-0.44

Kaynak: YSK verilerine göre hazırlanmıştır. (YSK, 2014)

Yüksek Seçim Kurulu’nun verilerine göre elde edilen bilgiler ışığında hazırlanan yukarıdaki tabloya göre kadın temsilci seçimi konusunda genel olarak artış söz konusudur. AKP kadın temsiline %4.31 oranında, CHP %7.7 oranında, MHP %2.62 oranında, ÖDP %12.31 oranında TKP ise %12.5 oranında kadın temsiline artırırken Demokratik Toplum Partisi’nin devamı niteliğinde sayılabilecek BDP kadın temsili konusunda %28.27 ve HDP ise %50 oranlarıyla kadın temsiline en fazla olduğu partilerdir. Ancak HDP’de seçilen kadınlar başkanlık değil meclis üyeliği için seçilmişlerdir. %50 temsil oranında kadın temsilci sayısının, toplam temsilci sayısına bölünmesi ile ulaşıldığı göz önünde tutulmalıdır. Dolayısıyla partilerle ilgili bu genel oranlamanın verildiği bu tabloda seçilen kadın sayısı (büyükşehir belediye başkanlığı, ilçe belediye başkanlığı, il genel meclisi üyeliği, belediye

* Yukarıdaki oranlara ulaşabilmek yani parti içinde kadın temsilcilerin oransal durumunu tespit edebilmek için büyükşehir belediye başkanlığı, diğer belediye başkanlıkları ve tüm meclis üyelikleri toplanarak genel toplama oranlanmıştır.

meclisi üyeliği gibi toplanmasıyla elde edilmektedir) toplam sayı ile oranlanarak verilmektedir.

2014 yerel seçim sonuçlarına göre yerelde kadın temsilci oranı artmasına karşın bu durum kadınla ilgili olumlu kamu politikalarının uygulanmasının neticesinde midir? Kadının siyasette var olmasıyla ilgili ivme kazanmış olabilir mi yoksa bu durum parti liderlerinin bakış açılarına bağlı kırılğan alanlar mıdır? Bu konu ile ilgili parti politikaları incelenmeye değerdir.

2007 Seçimleri ile ilgili çalışmasında Sallan Gül siyasi partilerin kadınları oy deposu olarak gördüklerinden, mecliste kadın temsiline artmasına inandıklarından söz ettiklerini ancak çoğunluğunun ne parti tüzüğünde, ne programında ve ne de seçim bildirgelerinde kotaya ya da benzer olumlu ayrımcılık politikalarına yer vermediklerini belirtmiştir (Sallan Gül 2007: 4). Ancak Sallan Gül'ün çalışmasından bu yana geçen süre zarfında kadın temsili ile ilgili olumlu sayılabilecek adımlar atılmıştır. Parti belgelerinin incelenmesiyle partilerin kadın temsiline artırılmasıyla ilgili bakış açıları anlaşılabilir.

AKP'nin tüzüğü incelendiğinde kota veya pozitif ayrımcılıkla ilgili bir hüküm bulunmadığı görülmektedir. Diğer taraftan 2023 vizyonu incelendiğinde ise kadının sosyal politikalar başlığı altında ailenin toplumun temel yapıtaşı olması minvalinde yer bulduğu, ayrıca kadın işgücünün %40'a yükseltilmesinin hedef olarak ortaya konulduğu görülmektedir. Kadınlara şiddete sıfır tolerans ve eşi ölen kadınlara destek sağlanması gibi olumlu uygulamalarına karşın kadın temsiline istihdamda kadın hedefi kadar rahatlıkla söz edilmemektedir (AKP Tüzüğü ve AKP 2023 Vizyonu).

2009 ve 2014 yerel seçim sonuçlarına göre AKP kadın temsilcisi oranını %4.07'den %8.38'e yükseltmiştir. Yani kadın temsilci oranını iki katından fazla artırmıştır. Ancak bu durum olumlu ayrımcılık politikaları neticesinde olmamıştır ya da en azından bunu mevzuata alarak siyasetçiler kendilerini bağlayıcı bir politika geliştirmemişlerdir.

Kadınların siyasal hayata katılımını teşvik etme programda belirtilmesine rağmen çoğu konu kadının özel alanıyla ilgilidir. Ayrıca kadınların siyasal alandaki katılımını artırıcı bir faaliyetin içerisine girmemiştir (Deniz, 2007: 13).

CHP'nin parti programı incelendiğinde ise "cinsiyet eşitliğinin" öncelikler arasında yer aldığı görülmektedir (CHP Parti Programı, 19-23).

Programa göre "*kamu yönetiminde ve siyasette, karar verme mekanizmalarında kadın oranının yükseltilmesi amaçlanacak ve üye kadınların yerel ve genel seçimlerde aday olmaları özendirilecektir.*" (CHP Parti Programı, 57)

CHP'nin 26.02.2012 tarihinde yaptığı 16 Olağanüstü Kurultay'la parti tüzüğüne eklenen 61a maddesine göre "*Partinin katıldığı milletvekili genel seçimlerinde merkez yoklaması yoluyla belirlenecek adayların saptanmasında, Parti Meclisi seçiminde, il, ilçe, belde yönetim organlarının seçiminde, il genel meclisi ve belediye meclisi üyelikleri için adayların saptanmasında, kongre ve kurultay delegesi seçimlerinde en az %33 cinsiyet kotası uygulanır.*" (CHP Tüzüğü, 94-95) hükmü kadın temsili açısından CHP'nin aldığı en radikal kararlardandır. 2009 ve 2014 yerel seçim sonuçlarına göre CHP kadın temsilci oranını %6'dan %13.77'ye yükseltmiştir.

MHP'nin tüzüğü incelendiğinde ise kadının temsil düzeyinin artırılması ile ilgili herhangi bir hükmün bulunmadığı, "cinsiyet" kelimesinin geçmediği, "kadın" kelimesinin ise kadın kolları ile ilgili olarak geçtiği görülmektedir. (MHP Parti Tüzüğü, 2009). 2009 ve 2014 yerel seçim sonuçlarına göre MHP kadın temsilci oranını %1.85'den %4.47'ye yükseltmiştir.

Ancak bu oranın içerisinde hiç kadın belediye başkanı bulunmamaktadır. Göreli yüksekliğin ardındaki sebep kadınların meclis üyeliklerindeki sayılarının artışıyla ilgilidir.

2014 Yerel seçimlerinde %28.27 oranıyla kadın temsilci konusunda en yüksek temsil konumunda bulunan BDP'nin tüzüğünde pozitif ayrımcılık yer almaktadır. Buna göre BDP *“Kadın-erkek eşitliğinin siyasal alanda uygulanabilmesi için her türlü önlemi alır. Kadın-erkek eşitliğini en üst düzeyde sağlamak üzere “eşbaşkanlık” sistemini savunur...Partinin organ ve kurullarında yer alma dahil olmak üzere parti yaşamının her alan ve düzeyinde pozitif ayrımcılığın uygulanması için her türlü tedbiri alır. Bu amaçla cinsiyet kotasını savunur ve kotanın yasalaşması için mücadele yürütür”* (BDP Tüzüğü, 2014) ifadesiyle kadın erkek eşitsizliğinin ortadan kaldırılması ve siyasal alanda kadının görünürlüğünün artırılması ile ilgili en somut adımı BDP'nin attığı görülmektedir. Kadın temsiliyle ilgili olarak %50 ile HDP aslında oransal olarak kadın temsiliinde birinci sıradadır ancak bu orana kazanılan meclis üyelikleri ile ulaşılmıştır. HDP'nin 10 kazanan meclis üyesinin 5 tanesi kadındır. BDP'nin temsil konusunda HDP'den farkı BDP'nin belediye başkanlığı ve büyükşehir belediye başkanlığı gibi daha etkin alanlarda da kendisini gösterebiliyor olmasından kaynaklanmaktadır.

BDP tüzüğünde *“Partinin her türlü organ seçimi ile genel ve yerel seçimleri aday belirlemelerinde %40 cinsiyet kotası uygulanacağı, partinin organ ve kurulları dahil olmak üzere kadınlara parti yaşamının her alan ve düzeyinde pozitif ayrımcılık uygulanacağı, eşit oy alan adaylardan biri kadın ise kadın adayın seçilmiş sayılacağı, pozitif ayrımcılığın herhangi bir organ ya da kişiye bırakılamayacağı”* yer almaktadır. (BDP Tüzüğü, 2014). Buna göre başta belirttiğimiz gibi BDP'nin kadın temsili konusunda siyasal alanda kadın görünürlüğünün artırılmasıyla ilgili kırılganlık durumu söz konusu değildir, kota ve pozitif ayrımcılık politikalarının parti mevzuatında yer alması gelecekte de kadın temsili konusunda partinin kendisini bağlayıcı durumda olduğunu göstermektedir.

HDP'nin tüzüğünü incelediğimiz zaman ise *“tüm karar alma mekanizmalarında kadınlar lehine en az eşit temsilin esas alınıp, uygulanacağı”* belirtilmekte ancak pozitif ayrımcılık ya da kota ibareleri açıkça yer almamaktadır. Bununla birlikte cinsiyet ve cinsel kimlik ayrımcılığına karşı en net ifadeler bu tüzükte yer almaktadır (HDP Tüzüğü, 2014).

Kadın temsilci oranının göreli yüksek olduğu ÖDP kadın temsilci oranlarını %7.69'dan %20'ye çıkartmıştır. Ancak HDP'deki durum, yani kazanan kadın belediye başkanının olmaması burada da geçerlidir. ÖDP'nin tüzüğü incelendiğinde *“her türlü organ seçimlerinde kadın üyelerin seçimi için, organ tam sayısının %30'u oranında lehte ayrımcılık uygulanır. Ancak bu oran aday olmaları halinde ise organ üye tam sayısının %50'sine yükselir. Ancak bu ayrımcılık uygulaması arasında eşitlik ve demokrasi ilkelerine aykırı olamaz.”* ibaresi bulunmaktadır (ÖDP Tüzüğü).

DSP'nin tüzüğü incelendiğinde ise üyeleri arasında kadın katılımının artırılmasının özendirilmesi, yeni kuşaklar için demokratik eğitimin evden başlayacağı (DSP Tüzüğü, 2013) ibareleri bulunmasına karşın pozitif ayrımcılık ya da kota ile ilgili herhangi bir ibare bulunmamaktadır (DSP Tüzüğü, 2013). 2009'da oy oranı %3.25 olan DSP'nin, oy oranı %2.81'e düşmüştür.

BBP'nin parti tüzüğü incelendiğinde kadın katılımının artırılması ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmadığı tespit edilmektedir (BBP Tüzüğü). 2009 seçiminde %0.90 kadın temsilcisi bulunan ancak 2014 yerel seçimlerine göre seçilen 6'sı belediye başkanı, 169 meclis üyesi bulunan BBP'nin seçilenlerinden hiçbirisi kadın değildir.

Saadet Partisi'nde ise 2009 seçimlerinde %0.50 olan kadın temsili oranı 0.22'ye düşmüştür. 27'si belediye başkanlığı olmak üzere toplam 443 kazananın sadece bir tanesi ve

bu bir kişi de ilçe belediye meclisi üyesi olmak üzere kadındır. Saadet Partisi tüzüğünde ise pozitif ayrımcılık, kota, kadın katılımının artırılması, cinsiyet ya da eşitlikle ilgili herhangi bir ifade bulunmamaktadır. (Saadet Partisi Tüzüğü, 2010).

Anavatan, Doğruyol Partilerinin birleşmesiyle oluşan ve kökenini eski Demokrat Parti'ye dayandıran yeni Demokrat Parti tüzüğü incelendiğinde ise “büyük ilçe ve il teşkilatlarındaki kurullarda her iki cinsiyetten en az %20 oranında üye bulunur. Bu sayının genel sıralarıyla gerçekleşmemesi halinde, aynı cinsiyetten adaylar arasında aldıkları oya göre ayrı sıralama yapılır. Alınan oya bakılmaksızın her iki cinsiyetten yeterli üye alınarak organlar seçilmiş sayılır. Geri kalanlar o cinsten üyelerin yedeği olur.” ibaresi dikkat çekmektedir (DP Tüzüğü). Cinsiyetin teşkilattaki temsiliyle ilgili oransal olarak mevzuatında hüküm bulunan tek sağ parti Demokrat Parti'dir. Bu durum bizi siyasal yelpazenin sağında ve solunda yer alan partilerin kadın politikalarının farklılaşıp farklılaşmadıklarının sorusunun cevabını aramaya itmektedir.

Konuyla ilgili çalışan Çitçi (1989: 152-155) siyasal partiler yelpazesinin solunda yer alan partilerin kadın temsiline daha yüksek oranda imkan sağladığı yönünde algı olduğunu ancak 1984 belediye meclisi seçim sonuçlarına göre kadın temsili konusunda yelpazenin sağında yer alan partilerle solunda yer alan partiler arasında belirleyici farklılıkların olmadığını belirtmiştir. Nazilli belediyesi özelinde çalışan Azaklı ve Özgür (2001) 1994'te belediye meclisinde kadın temsilcilerin sol partiler lehine olduğunu belirtmişlerdir ancak 1999 belediye meclisinde ise tek kadın üyenin sağ bir partiden olduğuna dikkat çekmişlerdir.

2014 seçimleri incelendiğinde aşağıdaki tablo ortaya çıkmaktadır:

Tablo: 4 Kadın Temsilcilerin Parti İçi Oranları

Parti Adı	Büyükşehir Belediye Başkanlığı	Belediye Başkanlığı	Belediye Meclis Üyeliği	İl Genel Meclisi Üyeliği	Başkan ve Temsilci Kadın Oranı
AKP	5.55	0.88	9.56	4.23	8.38
MHP	Yok	0.60	4.82	1.14	4.47
Saadet P.	Yok	Yok	0.24	Yok	0.22
Demokrat Parti	Yok	Yok	1.82	Yok	1.68
CHP	16.66	2.65	14.73	4.4	13.77
BDP	50	23.71	29.81	14.06	28.27
HDP	Yok	Yok	55.5	Yok	50
TKP	Yok	Yok	16.6	Yok	12.50
Bağımsız	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok

Tablo YSK 2014 sonuçlarına göre hazırlanmıştır.

2014 yerel seçim sonuçlarına göre kadın adayların çoğunlukla siyasal partiler yelpazesinin solunda yer alan partilerde temsil edildiği tespiti geçerlidir. Buna göre en yüksek kadın temsiline olduğu sağ parti olan AKP'nin temsil oranı 8.38 iken, bu orana en yakın oran olan MHP'nin oranı ise %4.47'dir. Solu temsil eden CHP'nin kadın temsilci oranı %13.77 iken, BDP'nin kadın temsilci oranı ise %28.27'dir. Dolayısıyla kadın sağ ile sol partiler arasında anlamlı bir farklılık bulunmaktadır.

Sonuç

Yerel siyasete aktif katılımın kristalize hallerinde olan temsilci seçilme konusunda kadın oranlarının düşüklüğü sıklıkla dile getirilmiştir. Konu ile ilgili çalışmaları incelediğimizde kadının 1930'larda yerel yönetimlerde seçilme hakkını elde etmesine karşın yerel yönetimlerde seçilen temsilci oranlarının düşüklüğünün ardındaki nedenlerden birisi toplumsal cinsiyet algımızdır. Siyasetin erkek işi olduğu ve mücadele gerektiren bir alan olması ancak kadınların naif karakterli olmalarından dolayı mücadele edemedikleri algısı toplumsal davranış kalıplarımızı şekillendirmekte ve sürecin tekrar tekrar yeniden üretilmesine katkıda bulunmaktadır. Bunun sonucu seçmen olarak nüfusun yarısı olan kadın siyasetin öznesi, aktörü olamamaktadır. Ancak kadın seçme hakkını kazanmasından bu yana yerel yönetimlerde en yüksek temsil oranını elde etmiştir.

Kamu politikalarının üretilmesi konumunun esas aktörlerinden olan partilerin kadın temsilci konusundaki yaklaşımları farklılaşmaktadır. Bazıları kadın temsilciyi artırma konusunda hiç politika üretmezken, bazıları olumlu ayrımcılık politikaları, bazıları destek politikaları uygulayabilmektedir. Partilerin kadın politikaları ile ilgili samimiyetleri geleceğe matuf plan yapmaları ya da kendilerini bağlayıcı karar almalarıyla anlaşılabilir. Kadının temsil konusunda olumluya doğru gidişi söz konusudur ancak kadın temsili yine de ideal olanın oldukça uzağındadır. Kadının istihdamdaki oranının artmasıyla siyasal alanda da görünürlüğünün artacağı savı geçerliliğini korumaktadır ancak bir diğer önemli bulgu siyasal alandaki temsil oranının istidam alanındaki kadının görünürlüğünün artmasıyla aynı oranda gerçekleşmediğidir. Bu durum da bizi toplumsal cinsiyet ve siyasal katılma arasındaki bağın halen çok güçlü olduğu sonucuna götürmektedir.

Yerelde ise kadın temsiliyle ilgili yapılan tespitlerden olan ulusal temsildeki kadın oranlarının yerel temsildeki kadın oranının üstünde olduğu savı geçerliliğini korumaktadır. Bununla birlikte kadın temsili ile ilgili siyasal partiler yelpazesinin sağında ya da solunda olan partiler arasında anlamlı farklılıklar bulunmasına karşın kadın temsili sorunu halen varlığını korumaktadır. Ancak yeni kurulan partiler kadın temsili konusunda daha cesaretli davranabilmektedirler.

Çalışma kapsamında değinilen yerel seçim istatistikleri, nicelik olarak kadının siyasal katılımında siyasi temsilci olma yönünde pasif kaldığını göstermektedir. Esas önemli olan ise, bu pasif kalışın ardında yatan cinsiyetçi toplumsal yapı ile kadını siyasetten uzaklaştıran ve kadının siyasi edilgenliğini destekleyen toplumsal algıdır. Toplumdaki her bireyin topluma adapte olma sürecinde siyasallaştığı kabulünde kadının siyasal katılımına ilişkin sorununun çözümü için tüm sosyal hayatının değerlendirilmesi gerekir. Nitekim kadının ev içi rolleri, annelik ve eşlik görevleri kadını özel alanla sınırlarken ve kadının kamusal yaşamdan uzaklaşmasında etken olurken, kadının eğitim, istihdam ve gelir düzeyi gibi sosyal statüsünü ve toplumsal konumunu olumsuz yönde etkileyen sorunsal alanlar da dikkate alınmalıdır. Kadının siyasete katılımında temsilci olabilmesi için gerekli şartlara ulaşma imkanları kadar seçilebilmesinin önünde büyük bir engel olan cinsiyetçi algının da tartışılması gereklidir. Dolayısıyla tüm toplumsal kurumların gereken politikaları oluşturarak ve uygun faaliyetleri yürüterek işbirliği halinde olması fayda sağlayacaktır. Yerel temsilci oranlarının parti tüzükleri ve partiye göre dağılımları incelendiğinde ise, siyasi partilerin kadının siyasal katılımında önemli işlevlere sahip olduğu bir gerçek olarak karşımıza çıkmıştır. Toplumun yarısını dışarıda tutan bir kalkınma modeli ya da demokrasi adı altına yerleştirilen politika ve uygulamalar yetersiz kalacaktır.

KAYNAKÇA

ACUNER, Selma ve Songül SALLAN (1993), “Türk Kamu Yönetiminde Yönetici Kadınlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.26, S.3, s.77-92.

AKIN, Mahmut H., (2011), *Toplumsallaşma Sözlüğü*, Çizgi Kitabevi, Konya.

AZAKLI, Sedat ve Hüseyin ÖZGÜR (2001) “Nazilli’de Yerel Temsil”, *TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yerel Yönetimler Sempozyumu*, 1–2 Kasım 2000, *Bildiriler Kitabı*, ss. 109-130.

ÇİTÇİ, Oya (1989), *Yerel Yönetimlerde Temsil-Belediye Örneği-*, TODAİE Yayınları No:286, Ankara

ÇİTÇİ, Oya (1996) “Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı:6, s. 5-14.

ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2008), *Yerel Demokrasi ve Yerel Siyaset*, Yerel Siyaset, Okutan Yayıncılık, İstanbul, ss. 15-37.

DENİZ, Şadiye (2007) “Kadın Parlamentarierlerin Bakış Açısıyla Türkiye’deki Kadınların Siyasal Alanda Temsili”, *Balıkesir Üniversitesi Akademik Fener Dergisi*, S.7, s.2-16, http://www.bjmer.net/Makaleler/295925955_2-16deniz.pdf, (Erişim Tarihi: 15.05.2014).

EROĞUL, Cem (1991), *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, İmge Yayınevi, Ankara.

GIDDENS, Anthony, (2000), *Sosyoloji*, Yay. Haz. Hüseyin Özel & Cemal Güzel, Ayraç Yayınevi, Ankara.

GÜLDÜ, Özgül ve Müge ERSOY-KART (2009) “Toplumsal Cinsiyet Roller ve Siyasal Tutumlar: Sosyal Psikolojik Bir Değerlendirme”, *Ankara SBF Dergisi*, Cilt.64, S.3.,s.97-116.

HEYWOOD, Andrew (2006) *Siyaset*, Liberte Yayınları, Ankara.

KALAYCIOĞLU, Ersin (1984) *Çağdaş Siyasal Bilim Teori, Olgu ve Süreçler*, Beta Basım/Yayım Dağıtım, İstanbul.

KAPANİ, Münici (2003) *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, İstanbul.

KIŞLALI, A. Taner (1998), *Siyasal Sistemler Siyasal Çatışma ve Uzlaşma*, İmge Kitabevi, Ankara.

NEGİZ, Nilüfer (2008), *Türkiye’de Yerel Siyasette Kadının Konumu: Siyasetçi Kadınlar Gözüyle Eleştirel Bir Değerlendirme*, *Yerel Siyaset*, Okutan Yayıncılık, İstanbul, s. 213-237.

NEGİZ, Nilüfer ve Nilay ÜÇER (2012) “Yerel Siyasette Seçilemeyen Kadın: 2004-2009 Mart Seçimleri Düzleminde Analitik Bir İnceleme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.21, S. 2, s.1-23.

SALLAN GÜL, Songül (2007) , “22 Temmuz Seçiminin Galibi Kim? Bıyıklı Kadınlar mı Yoksa Eril Siyaset mi?”, *Toplum ve Demokrasi*, 1 (1), Eylül-Aralık, s. 1-26.

SANCAR, Ü., Serpil (1997) *Siyasal Yaşam ve Kadınlara Destek Politikaları*, <http://www.politics.ankara.edu.tr/serpilsancar/07.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.06.2014)

ŞAHİN, Funda, (2011), “Kadınların Siyasal Katılımları Çerçevesinde Kadın Meclislerinin Yerel Siyasetteki Etkinlikleri ve Üye Profilleri”, T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Afşaroğlu Matbaası, Ankara.

AKP Tüzüğü, <http://www.akparti.org.tr/site/akparti/parti-tuzugu>, Erişim Tarihi: 14.06.2014

AKP,2023 Siyasi Vizyonu Siyaset, Toplum,

Dünya,<http://www.akparti.org.tr/upload/documents/akparti2023siyasivizyonuturkce.pdf>,

(Erişim Tarihi: 01.06.2014)

BBP Tüzüğü, 29 Ocak 2012, <http://www.yargitaycb.gov.tr/Partiler/kimlik/bbp.pdf> (Erişim Tarihi: 02.07.2014)

BDP Parti Tüzüğü, <http://www.yargitaycb.gov.tr/Partiler/kimlik/bvdp.pdf>, (Erişim Tarihi: 08/07/2014)

CHP Parti Programı, <http://www.chp.org.tr/wp-content/uploads/chpprogram.pdf>, (Erişim: 02.07.2014)

CHP Tüzüğü, 26 Şubat 2012 Tarihli 16. Olağanüstü Kurultay'da yapılan Değişiklikler İşlenmiş Haliyle.

DSP Tüzüğü, 2013, <http://www.dsp.org.tr/Icerik/Tuzuk/289>, (Erişim Tarihi: 17.06.2014)

Demokrat Parti Tüzüğü, <http://www.dp.org.tr/Upload/pdf/15012011-dptuzuk.pdf>

HDP Tüzüğü, 22 Haziran 2014 Olağanüstü Kongresi'nde Kabul Edilmiş Son Hali. <http://www.halklarindemokratikkongresi.net/hdp/tuzuk/kurulus-tuzugu/492>, (Erişim Tarihi: 03.06.2014)

MHP Parti Tüzüğü, 8 Kasım 2009 Tarihli 9. Olağanüstü Kurultay'da Yapılan Değişikliklerle.

ÖDP Tüzüğü, <http://www.yargitaycb.gov.tr/Partiler/kimlik/odp.pdf>, 30 Ekim 2012 tarihli değişiklikler işlenmiş haliyle.

TÜİK, (2013), Toplumsal Cinsiyet İstatistikleri 2013, <http://www.tuik.gov.tr/Kitap>, (Erişim Tarihi: 25.06.2014).

YSK Yerel Seçim Sonuçları, <http://www.ysk.gov.tr/ysk/faces/Secimler?...>, (Erişim Tarihi: 04/08/2014)

YEREL VE ULUSAL DÜZEYDE SİYASETE VE YÖNETİME KATILIM PRATIĞİ: TÜRKİYE ÜZERİNE BİR ALAN ARAŞTIRMASI

Bekir PARLAK

Prof. Dr. Uludağ Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, bparlak21@gmail.com

ÖZET

Bu çalışma, yeni siyaset ve yönetim teorilerinin önerdiği siyasete ve yönetime etkin ve yaygın katılımın Türkiye ölçeğinde belli kriterler çerçevesinde ölçümünü ve değerlendirmesini içermektedir. Çalışma ülke genelinde yapılan ampirik bir araştırmaya dayanmakta olup, veriler istatistiki teknikler kullanılarak yorumlanmıştır.

Araştırmanın amacı, başta yerel düzeyde olmak üzere siyasete ve yönetime katılımın Türkiye koşullarında hangi düzeyde ve hangi içerikte gerçekleştiğine yönelik ampirik ve gözlemsel bilgiler elde ederek, nesnel sonuçlara varmaktır.

Çalışma, iki ana hedefe yönelmiştir. Bunlardan ilki; özellikle belediye örgütü ve belediye hizmetler bağlamında yerel yönetime vatandaş katılımının hangi yollarla, ne tür yöntemler ve enstrümanlar kullanılarak ve hangi aktörler eliyle veya aracılığıyla realize edildiğini saptamaktır. İkincisi, yereldeki halkın yerel ve ulusal düzeyde siyasete katılımının temel öncüllerini belirlemektir.

Bu mantıktan hareket eden araştırmanın iki ana bileşeni, siyaset ve yönetim üzerinden “katılımın düzeyi” ve “katılım sorunsalı”nın sorgulanması olmaktadır.

Bu ampirik çalışma, bütünsel bir perspektiften konuyu ele aldığından araştırma evreni olarak Türkiye genelini bir baz almış, örneklem olarak ta “tabakalı tesadüfi örneklem” modelini kullanmıştır. Farklı bölge ve coğrafyalardan seçilen il ve ilçelerde 2200 denek üzerinden yürütülen araştırma, yüz yüze görüşme metoduyla ve kapalı uçlu sorular kullanılarak yapılmıştır.

Katılım olgusunun temel öncüllerini referans alan ampirik araştırma, politik katılımın yanı sıra sivil toplum örgüt ve faaliyetlerine katılımı da incelemiştir. Böylelikle yerel ve ulusal düzeyde siyasete ve yönetime katılmanın yanında, örgütlü demokratik toplum olmanın ana koşulu olan sivil topluma katılım da bu ampirik çalışmanın bir analiz nesnesi olmaktadır.

Araştırmada elde edilen sonuçlara genel olarak bakıldığında, Türkiye’de hem yerel, hem de ulusal düzeyde siyasete ve yönetime katılım ile sivil topluma katılımın henüz kapsam ve içerik olarak yetersiz düzeyde kaldığı, belli ölçüde depolitizasyonun var olduğu, siyasete ilgisizliğin yönetime katılımı da olumsuz etkilediği, halkın katılım yol ve yöntemleri konusunda yeterli bilgiye sahip olmadığı, kurumsal katılım yollarından çok palyatif yollara ve kayırmacılık ilişkilerine dayanarak sorun ve şikayetlerini ilettiği, sivil toplum çalışmalarına ilginin hayli düşük düzeyde bulunduğu gözlenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Siyasal Katılım, Yönetimsel Katılım, Katılım Sorunsalı, Ulusal ve Yerel Düzey, Türkiye.

GİRİŞ

Siyasal ve yönetimsel katılım, siyaset ve yönetim teorilerinin temel konuları olarak, bu alandaki literatürün güncel ve önemli bir bölümünü oluşturur. Bu güncellik ve konuya atfedilen önemin, ülkeden ülkeye, dönemden döneme ve toplumdan topluma daha da öncelik kazandığı görülür.

Türkiye, bugün itibarıyla katılım konusunun çok güncel olduğu ve gelecek açısından kritik dönemeçlerden geçildiği bir dönemi yaşamaktadır. Demokrasinin yerleşmesi ve gelişmesi açısından “siyasal ve yönetimsel katılım”, başka hiçbir kavramla ve olguyla ikame edilemeyecek derecede mühim

bir konumdadır. Ülkenin refahı, güvenliği ve esenliği, demokratik kurum ve kuralların işlerliği ve etkinliğiyle doğrudan alakalıdır. Demokrasinin realize edilmesinin temel yolu da vatandaşların siyasa oluşturma ve bunları uygulama aşamalarında sürece etkin bir aktör olarak dahil olmasıdır.

Temsili demokrasi krizinin yaşandığı geride bıraktığımız yüzyılın son çeyreğinde, “katılımcı demokrasi” anlayışı öne çıkmıştır. Yeni demokrasi teorisi olarak değer kazanan bu terim, vatandaşların temsilcileri aralığıyla değil, karar ve tatbikat süreçlerine doğrudan kendilerinin katılımı ve etkileme kapasitelerini en yetkin bir biçimde kullanmalarını ifade etmektedir.

Bu çalışma, yukarıda kritik önemine vurgu yapılan siyasal ve yönetsel katılım konusunu, Türkiye genelinde, ampirik bir araştırmayla analiz etmeyi amaçlamıştır. *Yazının ana problematiği*, siyasal ve yönetsel katılım konusunun ülkemiz koşullarında yeterli ve gerekli düzeyde oluşamamış olmasıdır.

Makalenin temel hipotezi; *“Türkiye’de gerek yerel gerekse ulusal düzeylerde siyasal ve yönetsel katılım düzeyi, katılım yol ve yöntemleri ve katılımın içeriği, gelişmiş demokrasiler örneğindeki gerekli ve yeterli düzeye henüz ulaşamamıştır. Belli bir depolitizasyon gerçeğiyle yüz yüze olan ülkemizde bu durum, ulusal ve yerel sorunların çözümünü zorlaştırmakta, toplumsal mutabakatı güçleştirmekte, kamusal politika ve yatırım kararlarının isabet düzeyini olumsuz etkilemekte ve meşruiyet sorununu büyütmektedir.*

Karşılıklı *iki temel eksene oturan bu yazı*, mantık koordinatlarından birini siyasal ve yönetsel katılım, diğerini de katılım düzeyi ve katılım sorunsalı teması üzerine oturtmuştur. Ampirik araştırmanın evreni Türkiye geneli olarak ulusal kapsamda benimsenmiş, örnekleme ise temsil kabiliyeti dikkate alınarak oluşturulan tabakalardan tesadüfi örneklem alınarak meydana getirilmiştir. Araştırmanın bulguları, istatistiki tekniklerle analiz edilerek, anlamlı ve geçerliliği yüksek sonuçlara ulaşılmıştır.

Bulguların analizi üzerine gerçekleştirilen sentez ve yorumlama ile ülkemizdeki katılım sorunsalı üzerine bilimsel perspektifte özgün bilgiler üretilmiş ve problematiğin çözümü üzerine öneriler geliştirilmiştir.

Çalışmanın ilk bölümünde kısa bir kavramsal ve kuramsal açıklama yapılacaktır, ardından araştırma bölümüne geçilecektir.

1. SİYASAL VE YÖNETSEL KATILIM: KAVRAMSAL AÇILIM

1.1. “Katılım”ın Doğası

Siyasal ve yönetsel katılım teriminin açılımından önce “katılım” sözcüğünün literatürdeki karşılığına değinmek gerekir. *Katılım*, L.B. Smith’in (2003: 5) tanımıyla, “organizasyonların, insan gruplarının ve bizzat vatandaşların, karar alma konumunda bulunan ve kararları yönetip uygulayan kişilerin politika, karar ve uygulamalarını etkilemeye yönelik her türlü eylem ve etkinliği”dir.

Katılım, birçok boyutu aynı anlamda içeren bir kavramdır. Özgün bir sınıflandırma ile bu boyutlar; merkezi-yerel, bireysel-grupsal, karar-uygulama, hizmet-yatırım, sürekli-geçici, gönüllü-mecburi, doğrudan-dolaylı, siyasa-yönetsel, yararlanma-yararlandırma, kamusal-yarı kamusal, ücretli-ücretsiz, periyodik-zamansız, kurumsal-organize olmayan şeklinde kategorize edilebilir. Her boyutta ikili bir katılım şekli olduğundan sonuç itibarıyla 26 boyutta katılım gerçekleştirilebilmektedir.

Kısacası siyasal süreçleri belli amaçlarla etkilemeyi hedefleyen bütün davranışlar ve girişimler, katılımı ifade eder.

Katılım, anlam olarak ta pek çok içeriği barındırır. Her şeyden önce *politik ve sosyolojik* bir olgunun ifadesidir. Çeşitli aktörler arasında cereyan eden bir sosyal ilişkiler bütünü olması (sosyolojik içerik) yanında, yöneten-yönetilen ilişkilerini kapsayan bir otorite ilişkisidir (politik içerik). Gerçekte katılım, eşit olmayan bir ilişkiler ağında ve hiyerarşik bir düzlemde gelişir. Üstün tarafın-yönetenin

kararlarını etkilemek amacını taşıyan katılım girişimi, bu yönüyle kapsamlı bir yetki ve otorite paylaşımını içerir/içermesi gerekir.

Katılımın ortaya çıkmasına neden olan ve vatandaşları siyasal ve yönetsel karar ve uygulama süreçlerine müdahil olmaya iten faktörler vardır. Katılımın gerçekleştiği yer, zaman ve topluma göre bu faktörler değişebilse de, kaynakların dağıtımı ve bundan istenen payın alınması temel faktör olarak belirir. Rant ve pay kavgasını katılımın odağı olarak gören, Lowndes ve Lawrence-Stoker (2001: 446), “insanların çoğu, kendi öncelikleri doğrultusunda katılım gösterirler, ülkenin öncelikleri onlar için ilk sırada gelmez” derlerken oldukça realist bir tespit yapmış bulunmaktadır.

Siyaset, demokrasi ve yönetim üçgeninin tam kesişme noktasında yer alan katılım olgusu, siyasi bilinç, demokrasi geleneği, politik kültür, sosyal bünye, eğitim düzeyi, devletin konumu ve işlevselliği ile ekonomik ve teknolojik yapıyla doğrudan ve dolaylı ilişkisi ve etkileşimi vardır. Katılım, bu faktörler tarafından etkilenen ve biçimlenen bir bağımlı değişken olarak analiz nesnesi olmaktadır. Sözü edilen yapı ve ilişkileri etkileyen bir konumda ise bağımsız değişken olan katılım olgusu, yaygınlığı ve etkinliği ölçüsünde siyasetin ve yönetimin şekillenmesini ve işlenmesini belli ölçüde belirlemektedir.

Günümüzün toplumsal yapıyı şekillendiren karakteristiklerine ve temel yapıların (ekonomik, sosyal, kültürel, siyasal) özelliklerine baktığımızda katılımı hem kolaylaştıran hem de zorlaştıran unsurları görürüz. Birer örnek vermek gerekirse, *e-devlet olanakları, yönetim mekanizmalarının olgunlaşması, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ile katılımcı demokrasiye ilişkin artan talep ve beklentiler* katılımı kolaylaştırırken,

Niteliksizliği sergileyen popülist kültürün yaygınlaşması, kültürel yozlaşma, otoriter rejimlerin varlığı, siyasette rant kavgası, yandaşlık ve akrabalık ilişkileri, nepotizm, bürokratism ile depolitasyon eğilimleri, katılım olgusunun realize edilmesi önünde engel teşkil edebilmektedir.

1.2. Siyasal ve Yönetsel Katılımın Kritiği

Bu faktörlerin her biri kendi özelinde siyasal ve yönetsel katılımı biçimlendirmektedir. Dilekçe yolundan, kamu web sitelerindeki oylamalara, referandumdan ulusal ve yerel seçimlere, Yurttaş girişimlerinden forumlara, telefon iletişiminden sanal yolla etkileşime, yarı doğrudan demokrasi uygulamalarından gönüllülük esasıyla yapılan kamusal müşterek çalışmalara, halk meclisi uygulamalarında mahalle teşebbüslerine, canlı yayından meclis toplantılarından şeffaf ihalelere, belediyelerin meclis kararlarını alenen ilanından, hemşehrilerin yerel meclis toplantılarını izlemesine, ulusal meclis gündeminin ve birleşimlerinin kamuya açık olmasından, yasa teklifi sunmaya, gensoru ve soru önergesi yönteminin daha yaygın olarak kullanılmasından proje demokrasisine, semt meclislerinden kent meclislerine, yerel sivil teşebbüslerden vakıfların etkinliğine kadar onlarca mekanizma, katılımı gerçekleştirebilmek için alternatifler sunmaktadır.

1.3. Temsili Sistemin Eleştirisi

Beetham ve Boyle (2005: 8), Onsekizinci yüzyılda bazı düşünürlerin temsili sistemin gerçekten demokratik olamayacağı yönündeki savlarını dile getirirlerken, adeta iki yüzyıl öncesinden bugünleri gören filozoflardan haber vermektedir. Onlar, temsili sistemde insanların, birkaç yılda bir gerçekleştirilen seçim dönemlerinde kısmen özgür olduklarını, seçimden sonra yöneticiler karşısında ikincil konumlarına geri döndüklerini iddia etmekteydiler.

Günümüzde demokrasi “çoğulcu-plüralist” ve “katılımcı” bir seyir izlemekte ve bireyler “doğrudan” karar süreçlerinde yer almak istemektedirler (Clift, 2004: www. publicus.net). “Katılımcı demokrasi, bir ülkedeki tüm vatandaşların, doğrudan ya da dolaylı olarak kendilerini ve geleceklerini etkileyen kararların alınmasına etkin olarak farklı yol ve yöntemlerle iştirak etmeleri ve bütün toplum nezdinde yaygın bir hale gelmesidir. Aynı zamanda yönetsel düzende katılımcılığın etkinlik kazanması

ile yerinden yönetimin ve yerel özerkliğin gelişmesi sağlanmış olur (Sarıbay, 2000: 89). Temsilin temel kriterlerinden olan “halk temsilcilerinin hükümetin yürütme organına ne ölçüde katıldıklarıyla ve ulusal ve yerel karar ve politikalar üzerindeki gerçek belirleyici güç olup olmadıklarıyla ilgili bir değerlendirme yapıldığında, çağdaş demokrasilerde bile çoğunlukçu ve oydaşmacı bir işleyişin gerçekleşme oranı konusunda ciddi kaygılar söz konusudur (Lijphart, 1999: 95).

Araştırmaya geçmeden önce bu kısa kuramsal izahı, “açık, hür ve adil seçimler” demokrasinin özüdür ve olmazsa olmazdır, şeklindeki bir ifadeyle bitirmek mümkündür.

Bununla birlikte demokrasi yegane kamusal erdem değildir. Kamusal erdemlerin yalnızca bir tanesidir. Demokrasinin diğer kamusal erdemler ve kamusal kusurlarla ilişkisi, sadece demokrasi diğer siyasal sistemlerin diğer özelliklerinden aleni biçimde ayırt edilirse anlaşılabilir (Zakaria, 1999: 43).

Seçimler de katılımın tek yolu veya en meşru şekli değildir. İşte tam bu kerte elimizdeki en sağlam turnusol kağıdı, “katılım” argümanıdır. Katılımın şekli, içeriği, etkinliği ve yaygınlığı, demokrasilerin ve diğer kamusal erdemlerin niteliğini ve meşruiyetini de belirleme gücüne sahiptir.

2. AMPİRİK ARAŞTIRMA: ULUSAL VE YEREL DÜZEYDE TÜRKİYE’DE SİYASAL VE YÖNETSEL KATILIMIN ANALİZİ

2.1.Araştırmanın Tanıtımı

Siyasal ve yönetsel katılımın içeriğini ve bugünkü gerçeğini analiz etmeyi amaçlayan bu ampirik araştırma 2013 yılında Türkiye genelinde uygulanmıştır. Araştırma bu alanda bu kapsam ve içerikte yapılan ender çalışmalardan biridir. Soruları ve elde edilen bulguları itibarıyla ise tamamen özgündür.

Araştırmanın en sağlıklı bir biçimde gerçekleşmesi ve bilimsel geçerliliği yüksek veriler elde edilebilmesi için gereken tüm koşullar yerine getirilmiştir. Araştırmanın yürütülmesinde 1 öğretim üyesi, 1 araştırma görevlisi ve bu konuda eğitim almış kontrollü çalıştırılan 30 lisans ve yüksek lisans öğrencisi görev almıştır.

2.2.Araştırmanın Evreni ve Örneklemi

Araştırma evreni Türkiye genelidir. Bu bağlamda seçmen yeterliliğine sahip kadın ve erkek bireyler çalışmamızın evrenini oluşturmaktadır. Evren kitlesi içinde 2200 kişilik bir denek grubu “araştırmanın örneklemini”ni oluşturmaktadır. Örneklem, “tabakalı tesadüfi örneklem metodu”yla belirlenmiş olup, bu örneklemin evreni temsil kabiliyetine sahip olması için gerekli teknik düzenlemelere göre seçim yapılmıştır. Bu çerçevede; kadın-erkek, okur-yazardan lisans üstü eğitime kadar tüm eğitim periyotları, ülke içinde bölgesel dağılım, genç-yaşlı, meslek grupları itibarıyla gözetilen kıstaslar, büyük kent-küçük kent, kentli-kırlı şeklinde betimli tabakalar itibarıyla örnekleme dahil edilecek bireyler tabakalı tesadüfi yöntemiyle belirlenmişlerdir.

2.3.Araştırmanın Materyali

Ampirik çalışmanın materyali olarak, toplam 24 sorudan meydana gelen bir anket soru kağıdı kullanılmıştır. Sorulardan *ilk beşi, kişisel bilgi sorularıdır. Kalan 19 soru araştırma konusuna yönelik veri toplama sorularıdır.* Sorular çoktan seçmeli ve kapalı uçlu soru tekniği ile hazırlanmıştır.

Soruların bir kısmı “evet-hayır” ikili skala düzeninde yazılmış, kalan kısmı konuya dair spesifik seçenekler çerçevesinde yazılan ifadelerden oluşturulmuştur. Soruların içinde “kontrollü soru” tabir edilen araştırma verilerini denetlemeye yarayan sorular da yer almaktadır. Anketteki tüm sorular özgün olarak oluşturulmuş olup, ulusal ve yerel katılımı mümkün olduğunca en yetkin bir şekilde sorgulayıp analiz etmeyi sağlayacak içerikte yazılmıştır.

2.4.Araştırmanın Amaç ve Hedefleri

Araştırma, ülkemiz genelinde ulusa ve yerel düzeylerde siyasete ve yönetime katılma koşullarını, yaygınlığını ve düzeyini belirlemeyi amaçlamış olup, bu kapsam içinde, TBMM ve Belediyelerde halkın katılımının somut uygulamalarını, bu konudaki en fazla kullanılan yolları, sorun ve şikayetlerin iletilme düzeyini ve yöntemlerini, taleplerin nasıl dile getirildiğini, siyasi partilerde görev alma durumunu ve siyasete parti düzleminde katılımı, sivil toplum kuruluşlarına üye olma düzeyini, ayrıca spesifik bir soru olarak Avrupa Birliği’ne üye olmanın yaşam standartlarını ve kamu hizmetleri kalitesini artırıp artırmayacağını sorgulamayı hedeflemiştir.

2.5.Araştırmanın Hipotezi

Araştırmanın hipotezi; “Türkiye’de gerek yerel gerekse ulusal düzeylerde siyasal ve yönetsel katılım düzeyi, katılım yol ve yöntemleri ve katılımın içeriği, gelişmiş demokrasiler örneğindeki gerekli ve yeterli düzeye henüz ulaşamamıştır. Belli bir depolitizasyon gerçeğiyle yüz yüze olan ülkemizde bu durum, ulusal ve yerel sorunların çözümünü zorlaştırmakta, toplumsal mutabakatı güçleştirmekte, kamusal politika ve yatırım kararlarının isabet düzeyini olumsuz etkilemekte ve meşruiyet sorununu büyötmektedir.

2.6.Araştırmanın Varsayımları

Bu hipotez çerçevesinde şekillenen problemin alt varsayımları da şunlardır:

V1.: Katılım olgusu, hem ulusal ve hem de yerel düzeyde yetersizdir.

V2.: Siyasal ve yönetsel karar ve uygulama mekanizmalarına katılım yetersiz görölmektedir.

V3.: Sivil toplum örgütlerine katılım da aynı şekilde yetersiz kalmaktadır.

V4.: Siyasal partilere üyelik ve parti içi çalışmalarda bulunma konusunda da gerekli ve yeterli düzeye genel olarak ulaşamamıştır.

V5.: Belediye Meclis toplantılarına katılım ve toplantılarda alınan kararların izlenmesi konusunda isteksizlik ve ilgisizlik hakimdir.

V6.: Yerel hizmet ve yatırımlarda şikayetler yeterince ilgili ve yetkili makamlara iletilmemektedir.

V7.: Başta belediyeler olmak üzere halkın şikayetlerini iletmemesinin temel nedeni, sonuç alınamayacağını düşünmeleri ve gereken ilgi ve önemin gösterilmemesi olabilir.

V8.: Halk muhtemelen şikayetlerini en çok yüz yüze iletmektedir.

V9.: Belediyeler meclis kararlarını hemşehrilere ilanı için gereken özeni göstermedikleri sanılmaktadır.

V10.: Halk, belediyenin akçalı karar ve uygulamalarından, her türlü harcamalarından zamanında ve yeterince bilgilendirilmek istemektedir.

V11.: Belediyeler halkın görüş ve önerilerini alma ve halkı kararlara daha çok katma hususunda halk toplantısı, halk oylaması, yerel referandum, anket v.b. yöntemlere yeterince ve gereğince başvurmamaktadır.

V12.: Vatandaşlarımızın TBMM'ye şikayet ve dileklerini iletmek amacıyla yaptıkları başvuru genel ortalama olarak düşük düzeydedir.

V13. : Halk, kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlerin öne çıkmasını tercih etmektedir.

V14.: Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üye olması durumunda yaşam standartlarının yükseleceğini ve kamu hizmetlerinin kalitesinin artacağını ummaktadırlar.

2.7.Araştırmanın Uygulanması

Araştırma 2013 yılı içinde 01 Eylül-30 Ekim Tarihleri itibariyle Türkiye'de "tabakalı tesadüfi örneklem" metodu'na göre seçilerek oluşturulan 30 il ve ilçe merkezinde gerçekleştirilmiştir. Araştırmayı 1 Öğretim üyesi ile 1 Araştırma Görevlisinin gözetimi ve kontrolünde ve bu konuda ders alan ve ilave eğitimlerle donatılan 30 lisans ve yüksek lisans öğrencisi tarafından yüz yüze soru-cevap tekniği kullanılarak önceden hazırlanan anket soru kağıtları vasıtasıyla uygulanmıştır. Anketlerden 2200 denneğin 2167'sinden yanıt alınmıştır, sadece 33'ünden (% 0.98, yaklaşık yüzde 1) yanıt alınamamıştır. Bu durumda anket yanıtlanma oranı% 99 gibi oldukça yüksek bir oranda gerçekleşmiştir. Araştırmanın bulguları ve değerlendirmesi yanıt alınan 2167 kişiden elde edilen verilere dayanmaktadır.

2.8. Araştırma Bulgularının Analizi

2.8.1. Araştırmada Yer Alan Deneklerin Kişisel Bilgilerine İlişkin Bulgular

Ayrıntılarına bu metinde girilmeyen ve aşağıda üç maddede gösterilen bulgulara ulaşılmıştır.

- a) Deneklerin Yaş Dağılımları
- b) Deneklerin Cinsiyet Dağılımları
- c) Deneklerin Eğitim Dağılımları

2.8.2.Araştırma Konusuna İlişkin Bulgular

Bu bölümde, ampirik çalışmamıza esas olan araştırma sorularına alınan yanıtların gösterildiği tablolar yer almaktadır. Araştırma soru kağıdında bu bölüme ilişkin 19 soru olmakla beraber, makalede belirli bir hacmi aşmamak için seçilmiş 10 sorunun analizi yapılmaktadır. Bu sorular, yukarıda verilen varsayımların geçerliliğini sorgulayabileceğimiz ve araştırmamızda kritik değere sahip olan sorulardır. Katılım olgusunda öne çıkan konulara, bu sorularla yanıtlar alınmıştır.

Soru: 6 Herhangi bir sivil toplum kuruluşuna üyeliğiniz var mı?

Tablo: 4 Sivil Toplum Kuruluşlarına Üyelik

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif %
Hayır	1428	65,9	66,0	66,0
Evet	737	34,0	34,0	100,0
Toplam	2165	99,9	100,0	
Eksik	2	0,1		
Genel Toplam	2167	100,0		

Sivil toplum üyeliği “katılım” olgusunda önemli bir kriterdir. Araştırmamıza katılanların yaklaşık 1/3’nün STK üyeliği olduğu belirlenmiştir. Bu oran, sosyo-politik ve sosyo-ekonomik yönlerden gelişmiş toplumlara kıyaslandığında oldukça düşük kalmaktadır.

Soru: 7 Herhangi bir Sorununuz ya da şikayetinizi belediye yetkililerine ilettiniz mi?

Tablo: 5 Şikayet iletme

Hayır	69,4
Evet	37,2

Vatandaşların sorun ve şikayetlerini ilgili belediyeye iletmeleri konusunda çekinik kaldıkları, bu tür bir iletişime girmeyi genellikle tercih etmedikleri, bu tercihi kullananların sadece yüzde 37 gibi bir oranda kaldıkları Tablo: 5’in verdiği bilgilerden anlaşılmaktadır.

Soru:8 Sorun ya da şikayetinizi belediye yetkililerine iletmiyorsanız bunun nedenleri nelerdir?

Tablo: 6 Şikayetin iletilmeme nedeni

	Frekans	Yüzde	Geçerli %	Kümülatif %
İlgisizlik	279	12,9	24,2	24,2
Zamanım Yok	138	6,4	12,0	36,1
Görüştürülemeyeceğini Düşünmek	107	4,9	9,3	45,4
Sonuç Alınmayacağını Düşünmek	435	20,1	37,7	83,1
Fikrim Yok	195	9,0	16,9	100,0
Toplam	1154	53,3	100,0	

Eksik	1013	46,7		
Genel Toplam	2167	100,0		

Araştırmaya katılanların şikayetlerini ve sorunlarını belediyeye iletmeme sebeplerinin başında “sonuç alınamayacağını düşünmek” (yüzde 20.1 oranı ile) vardır. Bundan sonra ikinci sırada “ilgisizlik” (yüzde 12.9) gelmektedir. Bu da göstermektedir ki vatandaşlar sorun ve şikayet iletmeye konusunda sonuca ulaşamayacakları şeklinde bir yılgınlık ve büyük ölçüde bu duygunun beslediği bir ilgisizlik hali içindedirler.

Soru 9: Sorun ya da şikayetlerinizi ilettiyseniz hangi yollara başvurduunuz?

Tablo: 7 Şikayetin iletilme yolları

	Frekans	Yüzde	Geçerli %	Kümülatif %
Yüz yüze	543	25,1	42,8	42,8
Aracılarla	118	5,4	9,3	52,0
İnternet	138	6,4	10,9	62,9
Telefon	212	9,8	16,7	79,6
Dilekçe	259	12,0	20,4	100,0
Toplam	1270	58,6	100,0	
Eksik	897	41,4		
Genel Toplam	2167	100,0		

Sorun ve şikayet iletmeye yollarını araştıran bu soruya alınan yanıtlar, en fazla “yüz yüze” (yüzde 25.19 ve dilekçe ile (yüzde 12.0) iletişime geçtiklerini göstermektedir. Bunların yanı sıra telefon yüzde 6.4 ile üçüncü, internet yüzde 5.4 oranıyla dördüncü sırada gelmektedir. Bu durum, devlet-vatandaş ilişkilerinde iletişimin henüz yeterince kurumsallaşmadığını, internet ve telefon gibi çağdaş iletişim olanaklarının işlevsel olarak kullanılmadığını ortaya koymaktadır.

Soru10: Belediye Meclis kararlarını hangi yollarla duydunuz?

Tablo: 8 Belediye meclis kararlarının duyum yolları

	Frekans	Yüzde	Geçerli %	Kümülatif %
Medya	221	10,2	10,4	10,4
TV	215	9,9	10,1	20,4

Basın	429	19,8	20,1	40,6
Çevre	533	24,6	25,0	65,5
Belediye Bildirisi	177	8,2	8,3	73,8
Şahsen İzleyerek	99	4,6	4,6	78,5
Fikrim Yok	459	21,2	21,5	100,0
Toplam	2133	98,4	100,0	
Eksik	34	1,6		
Genel Toplam	2167	100,0		

Katılımcıların belediye meclis kararlarını hangi yollarla duyduunuz sorusuna verdikleri yanıtlara bakıldığında, ağırlıklı olarak “çevre”den duydukları (yüzde 24.6 oranıyla) görülmektedir. İkinci sırada ise yüzde 19.8 oranıyla “basın” gelmektedir. Bu konuda “fikrim yok” şeklinde yanıt verenlerin toplamın 1/5’ini aşmaları (yüzde 21.2) dikkate alınması gereken bir sonuçtur. Burada da belediyelerin ve vatandaşların bu konuya gerekli özeni göstermedikleri ve bir kurumsallığın henüz yerleşmediği anlaşılmaktadır.

Soru11: Belediyenin gerçekleştiremediği hizmetlerden dolayı kendinizi sorumlu tutar mısınız?

Tablo: 9 Belediye hizmetlerinin aksamasında kişisel sorumluluk duygusu

	Frekans	Yüzde	Geçerli %	Kümülatif %
Hayır	1351	62,3	62,5	62,5
Evet	812	37,5	37,5	100,0
Toplam	2163	99,8	100,0	
Eksik	4	0,2		
Genel Toplam	2167	100,0		

Bu araştırmanın ortaya koyduğu önemli sonuçlardan biri de, vatandaşların, belediyelerin gerçekleştirmedikleri hizmetlerden dolayı kendilerini sorumlu tutmamalarıdır. Yüzde 62.5’lik bir kesim bu konuda “biz sorumlu değiliz” demek istemektedirler. Sorumluluklarının olduğunu kabul edenler yüzde 37.5’de kalmaktadır. Bu da vatandaşlık bilincinin, politik bilincin ve kentli sorumluluklarının yeterince gelişip yerleşmediğini bize göstermektedir.

Soru: 12 Vatandaşların meclis kararlarına ve karar alma süreçlerine katılımını nasıl değerlendiriyorsunuz?

Tablo: 10 Vatandaşların karar alma süreçlerine katılımı

	Frekans	Yüzde	Geçerli %	Kümülatif %
Kesinlikle Gerekli	748	34,5	34,6	34,6
Bazı Kararlar İçin Gerekli	613	28,3	28,3	62,9
Gerekli/Katılmadım	585	27,0	27,0	90,0
Gereksiz	217	10,0	10,0	100,0
Toplam	2163	99,8	100,0	
Eksik	4	0,2		
Genel Toplam	2167	100,0		

Soru:12 de çok kritik bir konu gündeme getirilmiş ve vatandaşların belediye meclis kararlarına ve karar alma süreçlerine katılımını nasıl değerlendirdikleri irdelenmiştir. Alınan yanıtlar çok ümit verici değildir. “Kesinlikle” kararlara ve süreçlere katılmamız diyenler yüzde 34.6 gibi düşük bir oranda kalmaktadırlar. Bunu bazı kararlar için gerekli görenler yüzde 28.3, hiç katılmayanlar yüzde 27.0 ve gerekli görmeyenler ise yüzde 10 oranındadırlar. Bu sonuçlar bu konuda negatif bir durumda olduğumuzu açıkça göstermektedir.

Soru: 13 Kamu hizmetleri sunumunda öne çıkması gereken aktörler sizce hangisi olmalıdır?

Tablo: 11 Kamu hizmetleri sunumunda öne çıkması gereken aktörler

	Frekans	Yüzde	Geçerli %	Kümülatif %
MerkezYönetim	506	23,4	23,6	23,6
Yerel Yönetim	1114	51,4	51,9	75,4
STK	382	17,6	17,8	93,2
Özel Sektör	146	6,7	6,8	100,0

Toplam	2148	99,1	100,0	
Eksik	19	0,9		
Genel Toplam	2167	100,0		

Araştırmamızın ümit verici sonuçlarından biri bu tablonun bulgularıdır. Vatandaşlar, kamu hizmetlerinin sunumunda yüzde 51.4 gibi net bir oranla “yerel yönetimlerin” öne çıkması gerektiğini düşünmektedirler. Merkezi yönetimi önceleyenler yüzde 23.4’de kalmaktadır. İlgi çekici bir başka bulgu ise STK’ların kausal hizmet sunumunda önde olması gerektiğini düşünenlerin yüzde 17.6 gibi bir orana ulaşmalarıdır.

Soru: 14 Belediye yetkililerinin bütçe, rapor ve maaşlarını halka düzenli ve açık bir şekilde duyurmalı mıdır?

Tablo: 12 Belediye yetkililerinin Bütçe, rapor ve maaşlarını halka duyurumu

	Frekans	Yüzde	Geçerli %	Kümülatif %
Hayır	380	17,5	17,6	17,6
Evet	1785	82,4	82,4	100,0
Toplam	2165	99,9	100,0	
Eksik	2	0,1		
Genel Toplam	2167	100,0		

Araştırmaya katılan deneklerin ezici bir çoğunluğu (yüzde 82.4’ü) belediye yetkililerin maaşlarının ve belediyenin tüm akçalı işlerinin halka düzenli ve açık bir şekilde duyurulmasını istedikleri belirlenmiştir. Bunu gerekli görmeyenler sadece yüzde 17.5’de kalmıştır. Vatandaşlar artık kamu yönetiminin mali konularında şeffaflık ve alenilik istemektedirler. Muhtemelen kapalılık ve gizliliğin yolsuzluk ve yozlaşmaya yol açması ile hak ve adaletin sağlanmaması yönünde oluşan bir kanaatin, bu sonucun çıkmasında büyük payı vardır.

Soru: 15 Belediye sorun çözmek için halk toplantısı, halk oylaması, genel görüş yoklaması ve anket gibi katılım yol ve yöntemlerine başvuruyor mu?

Tablo: 13 Belediyenin sorun çözümü için uygulayabileceği katılım yöntemleri

	Frekans	Yüzde	Geçerli %	Kümülatif %
Hayır	1768	81,6	91,6	91,6
Evet	398	18,4	18,4	100,0
Toplam	2166	100,0	100,0	
Eksik	1	0		
Genel Toplam	2167	100,0		

Belediyelerin halkın görüş ve önerilerine başvurma konusunda ne kadar zayıf kaldıkları, araştırmanın 15. Sorusundan elde edilen bulgularla anlaşılmaktadır. Buna göre anket, halk oylaması, görüş yoklaması gibi yollara başvurulmadığını söyleyenlerin oranı yüzde 81.6 gibi oldukça yüksek bir düzeyde çıkmaktadır. Bu sonuçtan, belediyelerimizin bu alanda daha yapmaları gereken çok işleri olduğu anlaşılmaktadır.

Soru: 24 Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üye olması durumunda yaşam standartlarınızda ve kamusal hizmet sunumunda kalitenin artacağına inanıyor musunuz?

Tablo: 14 AB’ye üyeliğin olası getirileri

	Frekans	Yüzde	Geçerli %	Kümülatif %
Hayır	893	41,2	41,3	41,3
Evet	1267	58,5	58,7	100,0
Toplam	2160	99,7	100,0	
Eksik	7	0,3		
Genel Toplam	2167	100,0		

Araştırmamızın sonunda Avrupa Birliği’ne Türkiye’nin katılımının olası katkıları irdelenmiş ve bunu sorgulayan anket sorusuna alınan yanıtlar Tablo: 14’de sergilenmiştir. Bulgular göstermektedir ki, vatandaşlarımızın çoğu (yüzde 58.5) AB üyeliğinin kamusal hizmet sunumunda kalitenin artması ve standartların oturtulması yönünde olumlu bir beklenti içindedirler.

TARTIŞMA VE DEĞERLENDİRME

Araştırmanın bulguları, yapılan analizler neticesinde başlangıçta sunulan hipotezi ve varsayımlarını doğrulamaktadır. Buna göre Türkiye’de bireyler, hem ulusal hem de yerel düzeylerde siyasete ve yönetime yeterli seviyede katılım göstermemektedirler.

TBMM ve Belediye meclis toplantılarına katılımdan, bu organların kararlarını diğer yollarla etkileme girişimlerine kadar, katılım olgusunun zayıf kaldığı açıktır.

Bununla birlikte vatandaşlar, kararlara ve yönetime katılmanın gerekliliğini genel bir çoğunluk olarak kabul etmekte, gereksiz görenlerin oranı sadece yüzde 10’da kalmaktadır.

Diğer taraftan sorun ve şikayetlerin iletilmesinde yine gereken aktivitenin eksik kaldığı, bunların iletilme durumunda ise daha çok yüz yüze ilişkilerin tercih edildiği görülmektedir.

Vatandaşların siyasal partilere üye olması ve siyasi faaliyetlerde bulunması konusunda da dikkati çeken bir çekiniklik söz konusudur.

Sivil toplum kuruluşlarına üyelik hususunda aynı negatif duruma tanık olunmaktadır. Denekler in 3/2’si herhangi bir sivil toplum hareketine katılmadığını beyan etmiştir.

Çok önemli bir diğer sonuç, vatandaşların kamusal hizmet sunumunda yerel yönetimlerin öne çıkması gerektiğini belirtmeleridir. Deneklerin yarısında fazlası bu konuda diğer kamu ve kamusal olmayan kurumlar arasında yerel yönetimlerin daha etkin olmaları gerektiğini savunmuşlardır.

Araştırmadan elde edilen kritik bir diğer bulgu, halkın yüzde 82 gibi bir ezici çoğunluğunun belediyelerin bütçe, ödenek, mali rapor ve maaşlar konusunda şeffaf olmalarını ve bu rakamları düzenli olarak açıklamalarını talep etmeleridir.

Yerel düzeyde katılımı etkinleştirecek yol ve yöntemlerin başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerce kullanılmadığı ve yerel idarelerin bu konuya gereken ilgiyi göstermedikleri ve destek vermedikleri, deneklerin en yüksek oranda müştereken tepki verdikleri bir durum olarak ortaya çıkmıştır. Vatandaşların yaklaşık yüzde 93’ü belediyelerin bu konuda yetersiz ve duyarsız olduklarını vurgulamışlardır.

Avrupa Birliği’ne üyeliğin yaşam standartlarımızı yükselteceğine ve kamusal hizmet kalitesini artıracığına dair inancı paylaşanların oranı yüzde 58 civarında belirmiştir. Bu oran, AB’ye üye olma konusunda halkımızın yaklaşık yüzde 60’a yakın bir kısmının destek verdiği şeklinde yorumlanabilir. Ampirik araştırmamızda da ortaya konulduğu gibi demokrasinin kurum ve kurallarıyla yerleşmesi ve etkinlikle işlemesi için elzem olan katılım mekanizmalarının işlevsel çalışması ve yaygınlaşması konusunda Türkiye’de alınması gereken çok mesafe vardır. Bu konuda politik ve akademik çevrelere ciddi sorumluluklar düştüğü gibi, vatandaşlarımıza düşen görev ve sorumluluklar da söz konusudur.

SONSÖZ

Siyasal bilincin gelişmesi ve siyaset ve yönetime katılmanın ülkenin bugünü ve geleceği adına ne derecede önem arz ettiğinin kavranması, bu sorumlukların hakkıyla yerine getirilmesinde başlıca hareket noktasıdır.

KAYNAKÇA

Beetham, David ve Kevin Boyle, Demokrasinin Temelleri, Çev.; Aslıhan Zeynep Kopuzlu, Adres Yayınları, Ankara, 2005: 8.

Clift, Steven, Saving Democracy From the Information Age – Magazine Article, 2004: www.publicus.net.

Lawrence, Pratchett and Gerry Stoker “Trends in Public Participation: Part 2 – Citizens' Perspectives”, Public Administration ,Volume 79, Issue 2, pages 445–455, Summer 2001: 446.

Lijphart, Arent, Patterns of Democracy, Yale University Press, 1999: 95.

Sarıbay, Ali Yaşar, Kamusal Alan-Diyalojik Demokrasi-Sivil İtiraz, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2000 : 89.

Smith, L. B., “Learning to Recognize Objects”, Psychological Science, 14 (3) 2003: 5.

Zakaria, Fareed. From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World, Jul 26, 1999: 43.

TÜRK SİYASAL HAYATINDA VE PARTİ SİSTEMİNDE OYNAKLIK VE PARÇALANMA: 2014 YEREL SEÇİMLERİ ÖRNEĞİ

INVOLATILITY AND FRAGMENTATION IN TURKISH POLITICAL LIFE AND THE PARTY SYSTEM: THE CASE OF 2014 LOCAL ELECTIONS

Ahmet Bora Tarhan

Yrd. Doç. Dr. Adnan Menderes Üniversitesi

Yüksel Koçak

Yrd. Doç. Dr. Kafkas Üniversitesi

Erhan Ezici

Arş. Gör. Uşak Üniversitesi

ÖZET

Türkiye'nin 1946 yılından itibaren çok partili siyasal hayat ile birlikte yaşadığı demokrasi deneyimi, demokrasinin pekişmesi bağlamında önemli bir sürecin varlığına işaret etmektedir. Askeri vesayet nedeniyle üç kez kesintiye uğrayan demokratik süreç, siyasal partiler ve siyasal sistem içerisinde bir takım sorunları beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda Türkiye'de parti ve partiler sistemi 1970'li yıllardan itibaren oynaklık, parçalanmışlık, ideolojik kutuplaşma, partilerin örgütsel yapılarında otoriter eğilimler ve güç kaybı gibi sorunlara çözüm bulamamıştır.

Partilerin oylarında bir seçimden diğerine gözlemlenen değişimlerin tümü olarak değerlendirilen oynaklık günümüzde daha az görülse de özellikle 1980 ile 2002 yıllarında yoğun bir biçimde gözlemlenmektedir. Oyların çok sayıda parti arasında aşırı derecede dağılması olarak tanımlanan parçalanmışlık ise günümüz yerel ve genel seçimlerinde belediye başkanlığı, belediye meclisi ve il bazında milletvekili sayılarına etki edecek düzeyde var olan bir etkiyi günümüzde de sürdürmeye devam etmektedir. Partiler arasındaki ideolojik farklılıkların artması biçiminde tanımlanan ideolojik kutuplaşma da yine günümüzde oyların dağılımını ve siyasal süreci en çok etkileyen ve tercih şekilleri değişse de siyasal hayatı ciddi bir biçimde tehdit eden faktör olma özelliğini korumaktadır.

Bu çalışmada çok partili sistemlerde görülen problemlerden olan oy verme davranışı sonucu oluşan oynaklık ve parçalanma konusu incelenecektir. Fakat bu çalışmanın kendisini diğer çalışmalardan ayıran özelliği, bu inceleme ve analizi 30 Mart 2014 tarihinde yapılan yerel seçimler üzerinden gerçekleştirecek olmasıdır. Bu nedenle konu ile ilgili daha önceden yapılan benzer çalışmalarda göz önünde bulundurularak, 2014 yerel seçimleri, seçime katılan partiler, partilerin aldıkları oylar resmi sonuçlar üzerinden incelenecek ve bu seçimde yaşandığı varsayılan oynaklık, parçalanma konuları analiz edilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Sözcükler: Türk Siyasal Hayatı, Parti Sistemi, Siyasal Katılım, Oynaklık, Parçalanma.

SUMMARY

The democratic experience Turkey had started to go through since the year of 1946 with the multi-party political life signifies an important processes for the strengthening of democracy. The process which was interrupted three times with military coups, brought in various problems within political parties and the political structure. In this context, political parties and party system in Turkey could not find viable solutions to involatility, fragmentation, ideological polarization, authoritarian tendencies in parties' structures and loss of power.

Involatility, which has been evaluated as the sudden changes of vote rates of political parties from one election to another, can be densely observed especially between 1980 and 2002, which being much less currently. Fragmentation, which is described as the extensive dispersion of votes between many political parties, still continues its influence today, which can be traced in local and general elections municipal elections and on a larger scale in deputy elections. Political polarizations, on the other hand, which is described as the augmentation of ideological differences between political parties also maintains its position to threaten political life and as a determining factor of political choices. In this study, involatility and fragmentation, which occur because of the problems in the multiparty system, will be examined. The main difference of this study from the studies made in the same field is that it is based on the local elections on 30 March 2014 in Turkey. In this respect, in accordance to

similar previous studies on the same subject, the local elections of 2014, participant political parties, and official results will be analyzed and the involatility and fragmentation which is proclaimed to occur in this election will be aimed to be investigated.

Keywords: Turkish Political Structure, Party System, Political Participation, Involatility, Fragmentation

1.GİRİŞ

Türkiye’de çok partili hayata geçilen 1946 yılından itibaren siyaset sahnesine çıkan partiler, katılacakları seçimlerde en yüksek oyu almak, mecliste hedeflenen milletvekili sayısını elde etmek, tabanlarının isteklerine karşılık verebilmek ve daha sonraki seçimlerde kazandıkları başarıları korumak ya da başarısızlıklarını zafere dönüştürmek için çaba harcamışlardır. Bu durum doğal olarak seçmenleri de etkilemiş, seçimlerde ideoloji, etnik köken, çıkar ilişkisi vb. nedenlerle birbirinden farklı partiler tercih edilmiştir. Bu seçim yarışları içinde birçok partinin aldığı oy oranı/sayısı, bir sonraki seçimde olumlu ya da olumsuz olarak değişmiş, partilerin aldıkları oylar bir sonraki seçimlerde başka partilerce paylaşılmıştır. En basit şekilde ifade etmemiz gerekirse yer değiştiren bu oy sayısı “oynaklık” olarak adlandırılmış ve art arda gelen seçimlerde yer değiştiren oy miktarını ifade etmek için kullanılmıştır.

Çok partili hayata geçiş sürecinde oynaklıkla beraber ortaya çıkan bir diğer kavram ise “parçalanmışlık”tır. Sistemde yer alan partilerin sayısı arttıkça, oy verecek aday sayısı artmış, benzer görüşleri, ideolojileri, politikaları ve söylemleri savunan partiler kurulmuştur. Bu durumda seçmenin önünde bulunan bu geniş yelpazede, oy verilecek partinin belirlenmesi ve oyların sayısal olarak birçok partiye yayılması, Meclise milletvekili yerleştirebilen parti sayısı artırmıştır.

Bu çalışmanın amacı 1946’dan itibaren çok partili yaşama geçen Türk siyasal hayatını, oynaklık ve parçalanma kavramlarını kullanarak incelemektir. Fakat bu çalışma gerçekleştirilirken milletvekili genel seçimleri ve yerel seçimler eşanlı olarak incelenecektir. Yerel seçimlerde özellikle aday olan belediye başkanın kişiliği, yerel halk tarafından sevilirliği ve oy potansiyeli partisinin önüne geçebilmektedir. Bu nedenle genel seçimlerle paralellik kazanması açısından genel seçimler gibi sadece parti seçiminin yapıldığı il genel meclisi oy oranları kullanılmıştır. Bu şekilde aday etkisi olmadan seçmenlerin destekledikleri partiye oy verecekleri varsayımı dikkate alınmıştır.

Seçimler incelenirken (Özbudun, 2011)’in tasnifi çalışmanın amacına uygun bulunarak tablolarda kullanılmıştır. Bu nedenle Türk siyasal hayatı 1950-1960, 1961-1977, 1983-1999 ve 2002-2014 şeklinde olmak üzere dört dönem olarak ele alınmıştır. İlk iki dönemi sonu askeri müdahalelerle sona erdiğinde, sonraki dönemlerde eski partiler siyaset sahnesinden çekilirken, yerlerini ardılları sayılan yeni partilere bırakmışlardır. Bu nedenle askeri müdahale sonrası yapılan 1961 ve 1983 seçimlerinde oynaklık ve parçalanmış katsayısı hesaplanmamıştır. 2002-2014 aralığı ise günümüz siyasal yaşamındaki gelişmeleri kapsadığı için ele alınmıştır. Çalışmada oynaklık katsayısının hesaplanmasında M.Pedersen’in formülü kullanılmıştır. Formülü en basit şekilde ifade etmemiz gerekirse, seçimlere katılan partilerin iki seçim arasındaki oy oranları farklarının toplanarak ikiye bölünmesiyle ifade edilebiliriz. Kullandığımız bir diğer kavram olan parçalanma ise Douglas W. Rae tarafından ortaya atılan parçalanmışlık katsayısı kullanılarak hesaplanmıştır. Bu katsayı ise partilerin bir seçimde aldıkları oy oranlarının 1’in yüzdesi şeklinde ifade edilip, bulunan bu rakamlarının karelerinin toplamının, 1’de çıkarılmasıyla elde edilmektedir. Bu katsayı sıfıra yaklaşırsa mutlak birliği, bire yaklaşırsa mutlak parçalanmışlığı ifade etmektedir. (Rae, 1967:53-67 aktaran Özbudun, 2011:61).

2.Siyasal Partiler ve Seçimler

Siyasal parti kavramı, “bir program etrafında toplanmış, siyasal iktidarı elde etmek ya da paylaşmak amacı güden, sürekli bir örgüte sahip kuruluşlar” (Kapani, 2003:160) olarak tanımlanmaktadır. Tanımda da işaret edildiği gibi siyasal partiler, baskı gruplarından farklı olarak sadece iktidarı etkilemek değil, siyasal iktidara tek ya da paydaş olarak ulaşabilmektedir. Diğer önemli kriter ise siyasal partilerin sürekli ve ülke çapında bir örgütlenme oluşturmalarıdır (Kapani, 2003:160-161). Nitekim sürekli bir örgüt oluşturma temel amacını da iktidarı ele geçirmek ve seçmen kitleleri ile bağ kurmak oluşturmaktadır (Bozkurt vd., 2008, 199). Heywood ise siyasal partilerin işlevlerin; temsil, seçkinler sınıfı oluşturma ve yetiştirme, hedef belirleme, menfaatleri ortaya koyma

ve açıklama, sosyalleşme ve sosyal hareketlilik, hükümetin organizasyonu olarak belirtmektedir (Heywood, 2011:325). Bir siyasal partinin sahip olduğu bu özelliklerden en önemlilerinden birisi olan siyasal iktidar olma ya da iktidarın paydaşı olabilme amacının gerçekleştirilmesinin demokratik devletlerdeki tek yolu seçimlerdir. Seçim, “halkın yasalara göre seçmen-vatandaş kimliği kazanmış kesimlerinin, siyasi iktidarı onlar adına kullanacak yöneticileri çok sayıda aday arasından seçtiği ve bir sonraki seçime kadar yönetim yetkisini devrettiği, izleyen dönemde ise, yöneticinin siyasi iktidarı kullanma biçimini değerlendirerek onu denetlediği bir süreç” (Tekeli, 1986:1799) olarak tanımlanmaktadır. Bu nedenle seçimlerde vatandaşların bu değerlendirmeleri farklı biçimlerde değerlendirilerek siyasal partilere yönelmeleri ya da yönelmemeleri partilerin aldıkları oy oranını belirlemektedir.

Tablo 1: Milletvekili Genel Seçimlerinde Uygulanan Seçim Sistemleri, Seçime Katılan Ve Meclis’e Giren Parti Sayıları (TÜİK, 2012:4)

Seçim Yılı	Uygulanan Seçim Sistemi	Seçime Katılan Parti Sayısı	Meclis’e Giren Parti Sayısı
1950	Liste Usulü Çoğunluk Sistemi	3	3
1954	Liste Usulü Çoğunluk Sistemi	5	3
1957	Liste Usulü Çoğunluk Sistemi	5	4
1961	Liste Usulü Çoğunluk Sistemi	4	4
1965	Milli Bakiye Sistemi	6	6
1969	Barajsız d’Hondt Sistemi	8	8
1973	Barajsız d’Hondt Sistemi	8	7
1977	Barajsız d’Hondt Sistemi	8	6
1983	Çifte Barajlı d’Hondt Sistemi	3	3
1987	Çifte Barajlı d’Hondt Sistemi + Kontenjan Usulü	7	3
1991	Çifte Barajlı d’Hondt Sistemi + Kontenjan Usulü	6	5
1995	Ülke Barajlı d’Hondt Sistemi	12	5
1999	Ülke Barajlı d’Hondt Sistemi	20	5
2002	Ülke Barajlı d’Hondt Sistemi	18	2
2007	Ülke Barajlı d’Hondt Sistemi	14	3
2011	Ülke Barajlı d’Hondt Sistemi	15	3

Türk siyasal hayatı içinde 1946 yılından itibaren çok partili hayata geçildiği, 1954 seçimlerinden itibaren ise seçimlerde gizli oy, açık sayım ilkesinin kabul edildiği bilinmektedir. Bu tarihten itibaren kurulan siyasal partiler, yukarıda da ifade ettiğimiz gibi iktidarı ele geçirmek ya da ortak olmak amacıyla seçimlere katılmışlardır. Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi 1950-1995 yılları arasında farklı seçim sistemleri uygulanmış ve bu durum doğal olarak partilerin Mecliste yer alıp almaması durumunu doğrudan etkilemiştir. 1980 sonrası uygulanan % 10’lık parti barajı da partilerin seçim sonrası konumunun belirlenmesinde önemli bir rol almıştır. Bu durumun özellikle 1995 seçimlerinden itibaren seçime katılan parti sayısı ve Meclise giren parti sayısı arasındaki oransal farklılıkta dikkati çekmektedir. Ayrıca seçimlere katılan parti sayısında yaşanan artış, inceleme konumuz olan oynaklık ve parçalanma hususunun dikkatle incelenmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır.

3.Oynaklık Ve Parçalanma

Flanagan ve Dalton, çağdaş parti sistemleri içinde farklı değişiklikler nedeniyle tek bir modelin oluşmasının zorluğundan bahsetmektedirler. Bu yazarlara göre parti sistemleri içinde kullanılan iki model bulunmaktadır. İlki kendisini ortaya çıkan durumlar karşısında partiye tekrar bağlayan yeniden bağlanma (realignment), ikincisi ise sosyo-ekonomik trendler sonucunda partiye olan ilginin azalmasını, seçmenlerin partiden uzaklaşmasını ve bağlılığın azalması/kopmasını ifade eden parti bağlılıklarının çözülmesi (dealignment) modelidir (Flanagan ve Dalton, 1990:232). Norris ve Evans’da oluşturdukları seçimlerin analitik tipolojisi içinde seçimleri üçe ayırmaktadır. İlk türü, seçmenlerin partilerini seçmede alışık oldukları partiye oy vermelerine yol açan, önemli değişikliklerin yaşanmadığı ve bir anlamda parti politikasında statükonun sürdürüldüğü korumacı model

(maintaining), ikinci türü seçmenlerin partiden uzaklaşması/kopmasını (dealigning) ifade eden tür oluşturmaktadır. Seçmenlerin yeni bir partiye bağlanmaları ve sürekli olarak oy vermeleri durumu (realigning) ise son türü oluşturmaktadır (Norris ve Evans, 1999:xxvii-xxv).

İkinci tür olarak belirttiğimiz seçmenlerin partiden uzaklaşmasını ifade eden parti bağlılıklarının çözülmesi kendi içinde geçici sapma ve sürekli kopmalar olarak ikiye ayrılmaktadır. Geçici sapmalarda belirli olaylar, kişiler partinin oy oranında geçici bir keskin düşüş yaşanmasına yol açmaktadırlar. Bu durum mevcut partinin politikalarından memnuniyetsizlik duyan seçmenlerin ‘protesto oyu’ olarak ifade edilmekle beraber, bu seçmenler bir sonraki seçimde ilgili partiye dönmektedirler. Benzer durum yerel seçimlerle diğer seçimler (genel vb.) içinde söz konusu olabilmektedir. Bu oy sapmasının süreklilik kazanması ise seçmenlerin oy verdikleri partilerden uzaklaşmasına/kopmasına yol açmakta ve bu kopma uzun dönemli, artan bir şekilde ve kümülatif olarak gerçekleşmektedir. Son türü ise seçmenlerin yeni bir partiye bağlanmaları durumu oluşturmaktadır. Bu durumda Norris ve Evans tarafından kendi içinde ikiye ayrılmıştır. Sürekli yeniden bağlanma durumunda bir partinin oyları evrimsel ve kümülatif olarak sürekli artmaktadır. Bu modelde sosyo demografik gelişmeler, göç hareketleri ya da sosyo ekonomik trendleri öncelikli olarak dikkate almakta ve ailelerine göre farklı oy tercihlerinde bulunan yeni bir seçmen kuşağının oluşmasıyla sonuçlanabilmektedir. Kritik yeniden bağlanma durumunda ise parti bağlılıklarında ani, kayda değer ve uzun süreli değişimler olmaktadır. Bu türde oy değişimleri sadece yönetimleri değil, hükümetlerin politik davranışlarına da etki etmektedir. Ortaya çıkan bu yeni durum temel parti rekabetinde ideolojik, partinin desteklenmesinde sosyal ve seçmenlerin bağlanmasında partici etkiler oluşturmaktadır (Norris ve Evans, 1999: xxviii-xxxv).

Seçmenlerin ya da partilerde yaşanan değişimlerin gündeme getirdiği bir diğer oy verme yöntemi ise “taktik oy verme” davranışıdır. Taktik ya da stratejik oy kullanma, seçmenlerin destekledikleri partiyi dikkate almaksızın, büyük yada kazanma olasılığı yüksek olan partinin desteklenmesi davranışıdır. Bir diğer deyişle, belirli bir partinin seçim şansı olmaması nedeniyle, o partinin yerine seçilme şansı yüksek partiye oy verilmesidir (Çitçi, 2005: 26). Görüldüğü üzere birbirinden farklı birçok neden sonucu seçmenler farklı partilere oy verebilmekte, bunu geçici ya da sürekli olarak tercih edebilmektedir. Bir partiye sürekli bağlanma, sürekli desteklenen parti yerine farklı nedenler sonucu yeni bir partiye yönelme, taktik nedenlerle oy kullanma vb. birçok neden dolayısıyla seçmenlerin oyu, seçimlere katılan partiler arasında yer değiştirmektedir. Bu noktada partilerin kaybettikleri ya da kazandıkları oylar ‘oynaklık’ konusunun daha da dikkat çekmesine yol açmaktadır.

Oy verme davranışının kendi içerisinde farklı başlıklar altında incelenmesi gibi oynaklık kavramı da farklı başlıklar altında incelenerek, sınıflandırılmaktadır. Örneğin oynaklık türlerinden birisini oluşturan seçimsel oynaklık, ardışık seçimlerde kişisel oyların farklı partilere verilmesi eğilimi belirtmektedir. Seçimsel oynaklık için iki ölçüt bulunmaktadır. Net oynaklık iki seçim arasında partilerin oy oranındaki net değişimi ifade etmektedir. Bu ölçüt kişisel oy değişikliklerinin belirlenmesinde kullanılmakta ve bu nedenle yanıltıcı olabilmektedir. Toplam oynaklık ise, ardışık iki seçimde oy değiştiren seçmenlerin toplamını ifade etmektedir. Net oynaklık gerçek seçimdeki değişimi ölçmemekte ve geçici değişim hakkında bilgi verirken, toplam oynaklık ise birey seçmenin oy seçimini daha kesin göstermekte ve kişisel değişiklikleri yansıtmaktadır (Field, 1994:150-151). Oynaklığın hesaplanması için Pedersen tarafından oluşturulan formülden yararlanılmaktadır. Bu formülde bir partinin seçimlerde aldığı oy oranı, bu partinin önceki seçimlerde aldığı oy oranı ile karşılaştırılmakta, böylece iki seçim arasında partinin oy oranında meydana gelen değişim elde edilmektedir. Bu işlem söz konusu seçime katılan tüm partiler için yapılmakta, partilerin iki seçim arasındaki oy yüzdeleri arasındaki farklar toplanılarak, ikiye bölünmekte ve oynaklık katsayısı elde edilmektedir. Toplam sonucun ikiye bölünmesinin sebebi oy kaybeden bir partinin kaybettiği bu oyların, başka bir parti ya da partilerce toplanmasıdır. Böylece yeni sonuç yorumlanarak oynaklık katsayısına ulaşılmaktadır (Pedersen, 1979: 2-3). Pedersen tarafından oynaklık olarak adlandırılan seçimsel oynaklık, seçmen davranışı sonucu ortaya çıkan parti oylarındaki ani ve değişken dalgalanmalar ile ilgilidir ve siyasal kurumsallaşma açısından önem taşımaktadır. Politik kurumsallaşmamanın düşük olduğu ülkelerde oy kayması ve dalgalanmasının yüksek olduğu ifade edilmektedir. Fakat burada oynaklığın türü de önem taşımaktadır. Yüksek düzeyde oynaklık kısa ve orta dönemde toplumun bölünmüş yapısı ve oy dağılımı üzerinde kalıcı değişiklikler ortaya

çıkartabilmektedir. Bu durum uzun dönemde yüksek seviyelerde politik kurumsallaşmanın gerçekleştirilmesini sağlayabilmektedir (Özbudun, 1981:236).

Oynaklığın nedenlerine ilişkin açıklamalar baktığımızda ise, bu açıklamaların aşağıdan yukarıya değişimi ifade eden seçmen odaklı açıklama, ikinci ise yukarıdan aşağıya doğru değişimi temel alan parti odaklı açıklama biçiminde olduğu görülmektedir. Seçmen odaklı açıklama temelde seçmenin giderek daha değişken hale geldiğini ifade etmektedir. 1960'ların sonundan itibaren başlayarak yapılan araştırmalarda seçmenlerdeki değişim ile parti bağlılıklarının ortadan katılığı görüşü ağırlık kazanmakta, bu görüş partilerle ileri derecede özdeşleşen seçmen sayısında yaşanan düşüşü ifade etmektedir (Çitçi, 2005:30-31). Parti odaklı açıklama ise daha önce parti bağımlılıkları modelinin çözülmesinde bahsettiğimiz gibi parti sistemi sosyal ve politik gereksinimlere göre evrilmekte, sosyo ekonomik trendlerin partiler ile politik süreç ve kişisel vatandaşlık ilişkisini zayıflatmaktadır (Flanagan ve Dalton, 1990:232).

4.Türk Siyasal Hayatında Oynaklık Ve Parçalanma

1950-1957 Dönemi

Türk parti sisteminin 1946 yılına kadar tek parti, 1946-1960 yılları arasında ise bir-iki parti sistemi şeklinde oluşturulduğu bilinmektedir. 1946 yılından itibaren Türkiye (Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası ve Serbest Cumhuriyet Fırkası denemeleri dışarıda tutulursa) çok partili yaşama geçerek, siyasal sistemi içine yeni aktörler katılmasının önünü açmıştır. Cumhuriyet Halk Partisi ve bu partinin içinden doğan Demokrat Parti genç Türkiye Cumhuriyeti'nin çok partili hayata geçiş dönemini başlatan partiler olarak Türk siyasal hayatında yer almışlardır. Özbudun'un belirttiği üzere, bu dönemde sistemin dominant karakterlerini Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ve Demokrat Parti (DP) oluşturmuş; bu iki parti dışında kalan küçük partiler, Sartori'nin kriterine göre, "hesaba katılması gereken" (relevant) parti düzeyine ulaşamamıştır (Özbudun, 2011:59).

Tablo 2: 1950-1954-1957 Genel Seçim Sonuçları (TÜİK, 2012:25)

Seçime katılan partiler	1950	1954	1957
	Oy Oranı (%)	Oy Oranı (%)	Oy Oranı (%)
CHP	39,6	35,1	41,4
DP	55,2	58,4	48,6
MP	4,6	-	-
BĞMZ	0,6	0,6	0,0
CMP	-	5,3	6,5
KP	-	0,6	-
TİP	-	0,0	-
HP	-	-	3,5
Toplam	100	100	100
Parçalanmışlık Oranı	0,54	0,53	0,59
Oynaklık Katsayısı	-	9,1	11

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi 1950-1960 yılları arasındaki dönemde etkin olan partiler CHP ve DP'dir. Bu partilerin 1950 seçimlerindeki oy toplamaları % 94.2, 1954 seçimlerindeki oy toplamaları % 93.5, 1957 seçimlerindeki oy toplamaları ise % 90'dır. Sadece 1957 seçimlerinde Cumhuriyetçi Millet Partisi (CMP) ve Hürriyet Partisi (HP)'nin belirli düzeyde oy aldıklarını görebiliyoruz. Bu nedenle bu dönemdeki oy kaymaları genelde bu iki parti arasında olmuştur. 27 Mayıs 1960 tarihinde gerçekleşen askeri müdahale ise seçimler ve partiler açısından yeni bir dönemin habercisi olmuştur.

1961-1977 Dönemi

Tablo 3: 1961-1977 Yılları Arasındaki Genel ve Yerel Seçimlerde Partilerin Aldıkları Oy Oranları

Parti ismi	1961 mv. Seçimi Oy Oranı (%)	1963 yerel Seçimi Oy Oranı (%) İl G.M	1965 mv. Seçimi Oy Oranı (%)	1968 yerel Seçimi Oy Oranı (%) İl G.M	1969 mv. Seçimi Oy Oranı (%)	1973 mv. Seçimi Oy Oranı (%)	1973 yerel Seçimi. Oy Oranı (%) İl G.M	1977 mv. Seçimi Oy Oranı (%)	1977 yerel Seçimi. Oy Oranı (%) İl G.M
AP	34,8	45,48	52,9	49,06	46,6	29,8	32,32	36,9	37,10
CHP	36,7	36,22	28,7	27,9	27,4	33,3	37,09	41,4	41,73
CGP	-	-	-	-	6,6	5,3	2,90	1,9	0,63
CKMP	14,0	3,06	2,2	1,00	-	-	-	-	-
Demokratik P.	-	-	-	-	-	11,9	10,75	1,8	1,00
MP	-	3,09	6,3	3,50	3,2	0,6	0,09	-	-
MHP	-	-	-	-	3,0	3,4	1,33	6,4	6,62
MSP	-	-	-	-	-	11,8	6,20	8,6	6,91
TBP	-	-	-	-	2,8	1,1	0,41	0,4	0,23
TİP	-	0,40	3,0	2,72	2,7	-	-	0,1	0,51
YTP	13,7	6,51	3,7	0,72	2,2	-	-	-	-
BĞMZ	0,8	5,24	3,2	6,83	5,6	2,8	8,91	2,5	5,00
BP	-	-	-	1,64	-	-	-	-	-
GP	-	-	-	6,62	-	-	-	-	-
SDP	-	-	-	-	-	-	-	-	0,03
TSİP	-	-	-	-	-	-	-	-	0,23
P.O.	0,71	0,65	0,63	0,67	0,70	0,77	0,73	0,68	0,67
O.K	-	18,7	13,9	12,1	13,6	30,0	12,5	16,3	3,9

Bu dönemde 1960 askeri müdahalesinin ardından 1961 Anayasası ve yeni yasalar siyasi yapıyı değiştirdiyse de, temel yapılanmada göze çarpmak derecede bir farklılık yaşanmamıştır. Önceki dönemin önemli karakterlerinden olan DP'nin kapatılması, bu partiye oy veren kesimlerin Adalet Partisi (AP) ve Yeni Türkiye Partisi (YTP)'ye kaymasına yol açmıştır. 1969 sonrasında ortaya çıkan yeni partiler, yeni siyasi aktörleri oluşturmuşlardır. Alparslan Türkeş'in Milliyetçi Hareket Partisi (MHP), Necmettin Erbakan'ın Milli Nizam Partisi (MNP), AP'den ayrılan muhaliflerin oluşturduğu Demokratik Parti ve CHP'den ortanın solu programına karşı çıkarak ayrılan Turhan Feyzioğlu'nun kurduğu Güven Partisi (GP) sağcı oyları almak için yeni aktörler olarak siyasal yaşama adım atmışlardır (Ahmad, 2008:156-163). 1971 Askeri Muhtırasına kadar geçen dönem içinde gerek genel seçimlerde gerekse yerel seçimlerde AP ve CHP %70-80 aralığında oy alarak bu dönemin başat aktörlerini oluşturmuşlardır. 1961 genel seçimlerinde %13,7 ve % 14 oy alan YTP ve Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi (CKMP) giderek güç kaybetmişlerdir. Bu dönemde 1961 seçimlerine katılan dört partinin (AP,CHP, CKMP, YTP) hepsi, 1965 yılında seçime katılan altı partinin (AP, CHP, CMKP, MP, TİP, YTP) hepsi, 1969 yılında ise seçime katılan sekiz partinin (AP, BP, CHP, GP, MP, MHP, TİP, YTP) hepsi meclise girmişlerdir (TÜİK, 2012:4). Bu dönemde seçimlere katılan tüm partilerin Meclis'te sandalye kazanmasını ilgili seçimlerde uygulanan seçim sistemlerine bağlamak herhalde yanlış olmayacaktır. 1963 yerel seçim sonuçları ise parti sistemi açısından, 1960 öncesi iki partili sisteme dönüşü simgelemektedir. Küçük partiler genellikle seçime katıldıkları sınırlı coğrafi bölge özelliklerini yansıtmakta ve aldıkları oylar belirli bölgelerde yoğunlaşmaktadır (Çitci, 2005:78-79). 1971 Askeri Muhtırası sonrasında 1980'e kadar geçen süreçte, AP ve CHP sistemin en etkili aktörleri olmaya devam etmekle beraber sağ oylara talip olarak MHP ve kapatılan MNP'nin ardılı olan Milli Selamet Partisi (MSP) sisteme dahil olmuşlardır. Bu dönemde 1973 genel seçiminde itibaren oyunu artıran CHP, 1977'de %41'lik bir oran yakalamayı başarmıştır. 1973 yılında yapılan genel ve yerel seçimlerde % 10'un üstünde oy alan Demokratik Parti bu başarısını 1977 seçimlerinde sürdürememiştir. AP ve CHP'nin bu dönemde aldıkları yüksek oy oranları Özbudun tarafından, " iki

büyük parti yanında, orta boy veya küçük partilerin de yer aldığı, ılımlı derecede parçalanmış bir sistem” (Özbudun, 2011:62) olarak tanımlanmıştır. Bu dönem içinde bu iki partinin oyları yüksek olmasına rağmen 1973 genel seçimlerinde AP ve CHP’nin oy oranları toplamı % 63 seviyesine gerilemesine rağmen 1970’lerin sonundan itibaren tekrar artış trendini yakalamıştır. Fakat, bu durum Türk siyasal sisteminin içinde, belli bölgelerde üçüncü partileri yaşatma potansiyeline sahip olduğu kesin olarak ortaya çıkmıştır. 1977 yılı seçimlerinde ise (1973-1977 yerel seçimleri dahil olmak üzere), 1973’te ortaya çıkan tüm eğilimler pekişmiştir. Özetle AP, CHP, MSP ve MHP gibi partilerin oy tabanları netlik kazanmıştır (Tekeli, 1986:1817-1818).

Bu dönemdeki parçalanmışlık katsayıları incelendiğinde, 0,63-0,77 aralığında yer aldığı görülmektedir. Seçimlere katılan parti sayısı 1961 genel ve 1963 yerel seçimlerinde altı, 1977 yerel seçimi hariç sekizdir. Sadece 1977 yerel seçiminde yer alan parti sayısı on olarak dikkati çekmektedir. 1961-1968 yılları arasındaki seçimlerde yer alan partilere % 6,6’lık oy oranıyla GP katılmıştır. 1969 yılından itibaren ise ileriki seçimlerde daha etkili roller alacak olan MHP’nin, 1973’ten itibaren ise MSP’nin katıldığı görmekteyiz. 1973 seçimine kadar oynaklık katsayısı 12-18 değerleri arasında iken 1973 genel seçiminde 30,0’a yükselmiştir. Bu yükselmenin sebeplerine baktığımızda AP’nin %16’yı aşan oy kabı, CHP’nin % 6’lık oy artışı, Demokratik Parti’nin % 11,9 ve MSP’nin % 11,8’lik oy oranlarına ulaşarak yükselmelerini sayabiliriz. 1977 yılı yerel seçimlerine kadar tekrar 1973 öncesi 12-16 değer aralığına dönen oynaklık katsayısı, 1977 genel seçimi ile yaklaşık altı ay sonra gerçekleştirilen 1977 yerel seçimi arasında 3,9 değeri ile gerçekleşmiştir. Tabloyu incelediğimizde iki seçimin aynı yıl içinde ve kısa zaman aralığıyla gerçekleşmesi, tüm partilerin benzer oranlarda oy almasının bu düşük oynaklık değerine yol açtığı ifade edebiliriz.

1983-1999 Dönemi

Tablo 4: 1983-1999 Yılları Arasındaki Genel ve Yerel Seçimlerde Partilerin Aldıkları Oy Oranları

Parti ismi	1983 mv. Seçimi Oy Oranı (%)	1984 yerel Seçimi Oy Oranı (%) İl G.M	1987 mv. Seçimi Oy Oranı (%)	1989 yerel Seçimi Oy Oranı (%) İl G.M	1991 mv. Seçimi Oy Oranı (%)	1994 yerel Seçimi. Oy Oranı (%) İl G.M	1995 mv. Seçimi Oy Oranı (%)	1999 yerel Seçimi. Oy Oranı (%) İl G.M ⁸¹	1999 mv. Seçimi Oy Oranı (%) ⁸²
ANAP	45,1	41,52	36,3	21,80	24,0	21,09	19,6	14,90	13,2
BBP	-	-	-	-	-	1,26	-	1,70	1,5
BP	-	-	-	-	-	-	-	0,21	0,2
CHP	-	-	-	-	-	4,61	10,7	10,99	8,7
DBP	-	-	-	-	-	-	-	0,02	0,1
DEPAR	-	-	-	-	-	-	-	0,01	0,1
DP	-	-	-	-	-	-	-	0,13	0,3
DSP	-	-	8,5	9,03	10,8	8,75	14,6	18,54	22,2
DTP	-	-	-	-	-	-	-	0,92	0,6
DYP	-	13,25	19,1	25,13	27,0	21,41	19,2	13,10	12,0
EMEP	-	-	-	-	-	-	-	0,09	0,2
FP	-	-	-	-	-	-	-	16,34	15,4
HADEP	-	-	-	-	-	-	4,2	3,45	4,7
HP	30,5	8,76	-	-	-	-	-	-	-
IDP	-	-	0,8	0,94	-	-	-	-	-
İP	-	-	-	-	-	0,28	0,2	0,21	0,2
LDP	-	-	-	-	-	-	-	0,10	0,4
MÇP	-	-	2,9	4,14	-	-	-	-	-
MDP	23,3	7,09	-	-	-	-	-	-	-
MHP	-	-	-	-	-	7,95	8,2	17,02	18,0
Millet P.	-	-	-	-	-	0,45	0,5	0,27	0,3

⁸¹ 1999 yerel seçimi ve 1999 genel seçimi aynı gün yapıldığından bu seçimin oynaklık katsayısı bir önceki yerel seçime göre hesaplanmıştır.

⁸² 1999 yerel seçimi ve 1999 genel seçimi aynı gün yapıldığından bu seçimin oynaklık katsayısı bir önceki genel seçime göre hesaplanmıştır.

ÖDP	-	-	-	-	-	-	-	1,11	0,8
RP	-	4,40	7,2	9,80	16,9	19,14	21,4	-	-
SHP	-	-	24,8	28,69	20,8	13,53	-	-	-
SİP	-	-	-	-	-	-	-	0,36	0,1
SP	-	-	-	-	0,4	-	-	-	-
YDH	-	-	-	-	-	0,37	0,5	-	-
YDP	-	-	-	-	-	-	0,3	0,36	0,1
Yeni P.	-	-	-	-	-	-	0,1	-	-
BĞMZ	1,1	1,63	0,4	0,47	0,1	0,34	0,5	0,18	0,9
SODEP	-	23,35	-	-	-	-	-	-	-
SBP	-	-	-	-	-	0,29	-	-	-
P.O	0,65	0,74	0,75	0,79	0,79	0,83	0,84	0,86	0,85
O.K	-	41,5	45,6	15,1	13,8	18,0	19,25	-	-

1960 askeri müdahalesi ve 1971 askeri muhtırası ardından 12 Eylül 1980 tarihinde Türk siyasal hayatı'na askeri yönetim tarafından el konularak sisteme müdahale edilmiştir. Bu müdahaleyi yapanların amaçları “demokrasinin bir daha kazaya uğramaması için” kendi görüş ve anlayışlarında bir toplum yapısı oluşturmak olarak ifade edilmiştir. Bu harekâtı yapanların, ülkeyi 12 Eylül öncesine getiren koşulların 1961 Anayasası'nın ruhundan ve uygulanma şeklinden kaynaklandığı görüşünü savunmakta, bu nedenle yeni yapılan bir Anayasa ile 1961 Anayasası kurulan mekanizmaların yeniden düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu gelişmeler göz önüne alındığında gerek müdahaleyi gerçekleştirenlerce yapılan konuşmalar gerekse 1983 seçimlerine kadar faaliyete sokulan uygulamalar incelendiğinde hedefin, “daha merkeziyetçi bir yapı” oluşmak olduğu dikkati çekmektedir. Bu merkeziyetçi yapının, Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin artırılması, yeni siyasal partiler ve seçim yasalarının uygulamaya konulması ve diğer yasal düzenlemelerle güçlü bir hükümet formu oluşturmaya yönelik olduğu belirtilmektedir (Kongar, 2005:198). Bu anlatıma paralel olarak 1980 Askeri Müdahalesi, sistem-dışı müdahalelerle parti sisteminin yeniden şekillendirilmesinin en aşırı örneği olarak verilmektedir. Milli Güvenlik Konseyi (MGK), 1980 öncesi faaliyet gösteren tüm siyasal partileri kapatmış, yöneticilerinin siyaset yapması yasaklanmış ve seçim sistemine % 10'luk ülke barajı getirerek parti sistemini şekillendirmiştir. MGK, askeri müdahaleden sonraki seçimlere üç partinin girmesine izin vermiş ve bu durum Türk parti sisteminin devamı için bir-iki parti veya iki buçuk-parti sistemi yaratmayı arzulamışlardır. Fakat partilerin sayısı 1995 seçimlerinden itibaren önceki dönemlere göre aşırı derecede artmıştır (Özbudun, 2011:62-63). Siyaset yapması yasaklanan siyasi parti liderlerinin siyasi yasakları 1987 yılında kaldırılmış, 12 Eylül 1980 öncesinde genel başkanlık yapan S.Demirel, B.Ecevit, N.Erbakan ve A.Türkeş siyasi hayata dönmüşlerdir.

1984 yerel seçimleri, seçmenlerin partilere bağımlılıkları açısından, yeni bir süreç ortaya çıkarmış ve bu bağlanma ya da saflaşma süreci Anavatan Partisi (ANAP) etrafında başlamıştır. 1983 genel seçimine oranla oy kaybeden HP ve MDP'nin çözülme süreci içinde oldukları dikkati çeken bir unsurdur. 1980 öncesi dönemin AP-CHP çizgilerini devam ettiren DYP-CHP ise yaşadıkları çözülme sürecini tersine çevirememişlerdir. Parti bağılılığının sürdürülmesinde MSP'nin ardılı olan Refah Partisi (RP)'nin başarısı söz konusudur (Çitçi, 2005:291). Fakat bu konunun netliğe kavuşması için daha sonraki seçimlerin beklenmesi gerekecektir. 1989 yerel seçimlerinde, mutlak bir düzenliliğin görünmeye başlamıştır. Bu durum 1991 genel seçimlerinin şablonunun oluşturmuştur (Çitçi, 2005:347). Nitekim 1991 genel seçiminde 1989 yerel seçimine göre oy kaybeden SHP dışında, ANAP, DSP, DYP ve RP oylarını artırmışlardır.

1983-1999 yılları arasında yapılan seçimleri parçalanmışlık açısından incelediğimizde 0,65'ten, 0,85'e doğru istikrarlı bir yükselme dikkati çekmektedir. Bu durum sebebini ise 1983 genel seçimine üç parti katılırken, 1999 yılında siyasi parti sayısının yirmi'ye yükselmesi olarak ifade edilebilir. 1983 genel seçiminde ANAP, 1984 yerel seçiminden itibaren DYP, RP (sonrasında Fazilet Partisi -FP) ve Sosyal Demokrasi Partisi (SODEP sonrasında Sosyaldemokrat Halkçı Parti- SHP), 1987'den itibaren Demokratik Sol Parti (DSP), 1994'ten itibaren MHP sisteme dahil olan belirli bir süreklilik yakalayan partileri oluşturmuşlardır. Fakat bu partilerin çoğu 2002 sonrasında oy yüzdelilerinin büyük çoğunluğunu kaybetmişlerdir. Oynaklık değerine baktığımızda en yüksek değerler 1984 ve 1987 seçimlerinde görülmektedir. Bu yüksek oranların nedenini 1983-1984 ve 1987 seçimlerine katılan

partilerin değişiminde aramak gereklidir. 1983 ANAP- HP-MDP, 1984'te HP ve MDP'nin oy oranlarının büyük kısımlarını kaybetmeleri ve SODEP-DYP-RP'nin seçimlere katılması ve son olarak 1987 seçimlerinde SODEP'in SHP olarak katılması HP ve MDP'nin sistem dışı kalması DSP'nin siyasal hayatına başlaması seçmen oylarında büyük değişikliklere yol açmış ve oynaklık katsayısının yükselmesinin temel sebebini oluşturmuştur.

1990'lı yıllar ise siyasal parti sayılarında yaşanan artışa tanık olmuştur. 1994'ten itibaren seçimlere katılan parti sayısı artarak çoğalmış, 1999 yerel ve genel seçimlerinde yirmi ile en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Bu artışın doğal sonucu olarak parçalanmışlık katsayısı en yüksek seviyelere 0,84-0,86 aralığına ulaşmıştır. Bu noktada ayrıca şunu da belirtmemiz gerekir ki, 1999 yerel seçiminde altı parti oyların yaklaşık % 90'nını alırken diğer on dört parti oyların %7,9'unu almıştır. Genel seçimlerde de yedi parti oyların yaklaşık % 94'ünü alırken, kalan on üç parti ve bağımsızlar yaklaşık % 5,8'ini alabilmiştir. 1990'lı yılların oynaklık katsayısı incelendiğinde 1989-1995 seçimleri arasında oynaklık katsayısı 13,8-19,2 aralığında değer alırken 1999 yerel seçimlerinde bu katsayı 47,2'ye, 1999 genel seçimlerinde 37'ye yükselmiştir. Bu oynaklıkların temel sebeplerini kapatılan RP'nin oylarının FP'ye kayması, SHP'nin 1995'te CHP'ye katılması ve oylarının CHP ve diğer partilere dağılması, MHP'nin oylarında yaklaşık % 10'luk artış, ANAP'ın yaklaşık % 7'lik oy kaybı ve CHP'nin oy artışı oluşturmuştur. Bu sebepler sonucu oyların aynı görüş içinde yer değiştirmesi ya da seçmenin oy tercihini farklı siyasal partiden yana kullanması, oynaklık katsayısını yüksek seviyelere çekmiştir.

2002-2014 Dönemi

2002 seçimlerinden itibaren Türk siyasal hayatına katılan Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti), günümüze kadar yapılan seçimlerin en etkin aktörünü oluşturduğunu ifade edebiliriz. Aşağıda da değineceğimiz gibi 2001 ekonomik krizinin ertesinde yapılan seçimlerde dönemin koalisyon hükümetini oluşturan partilerin % 10'luk seçim barajını aşamayıp Meclis dışı kalması ve yeni bir parti olarak seçimlere katılan AK Parti'nin seçim başarısı açısından dikkat çekicidir. Nitekim 64,0 gibi yüksek bir oynaklık oranı, ve 1990'lı yıllara yakın bir parçalanmış oranı (0,81) 2002 genel seçimlerini ilginç kılan diğer önemli özelliktir. 1999 seçimlerine göre ANAP, DSP, FP, MHP gibi partilerin yaşadıkları yüksek oy kayıpları, DYP'nin % 9,5 ile Meclis dışı kalmasının yanı sıra, AK Partinin yaklaşık %34 oy oranı alması, CHP'nin oylarındaki yükseliş, Genç Parti ve Demokratik Halk Partisi (DEHAP)'ın oy oranları (yaklaşık % 7 ve % 6) yüksek sayıda seçmenin oylarının yer değiştirdiğini ve önceki seçimlere göre farklı parti tercihlerine yöneldiklerini göstermektedir. Bu gelişmelere paralel olarak sonraki seçimlerde, önceki dönemlerde etkin rol alan ANAP, DSP, DYP, RP'nin ardılı olan SP ve zamanla Genç Parti'nin oy kaybederek eski güçlerini yitirmeleri, AK Parti, CHP, MHP ve Demokratik Türkiye Partisi (DTP)-Barış ve Demokrasi Partisi (BDP)- Halkların Demokratik Partisi (HDP)'nin kemikleşen oylara sahip olmaları ile sonuçlanmıştır.

Tablo 5: 2002-2014 Yılları Arasındaki Genel ve Yerel Seçimlerde Partilerin Aldıkları Oy Oranları

Parti İsmi	2002 Seçimleri Oranları (%)	Mv. Oy	2004 Seçimleri İl G.M. Oy Oranları (%)	2007 Seçimleri İl G.M. Oy Oranları (%)	Mv. Oy	2009 Seçimleri İl G.M. Oy Oranları (%)	2011 Seçimleri İl G.M. Oy Oranları (%)	Mv. Oy	2014 Seçimleri ⁸³ Bel. Mec. Oy Oranları (%)
AK PARTİ	34,3		41,7	46,6		38,4	49,8		42,8
ANAP	5,1		2,5	-		0,8	-		-
ATP	-		0,0	0,3		-	-		-
BBP	1,0		1,2	-		2,4	0,8		1,5
BTP	0,5		0,5	0,5		0,4	-		0,2
CHP	19,4		18,2	20,9		23,1	26,0		26,3
DEHAP	6,2		-	-		-	-		-
DP			0,0	5,4		3,9	0,7		0,7
DSP	1,2		2,1	-		2,9	0,3		0,3
DYP	9,5		10,0	-		-	0,2		0,0
EMEP	-		0,1	0,1		0,1	0,1		-

⁸³ Şimdiye kadar yerel seçimlerde ele alarak hesapladığımız oynaklık ve parçalanmışlık katsayısı, 2014 yerel seçimlerinde belediye meclisleri üyeliği sonuçları alınarak hesaplanmıştır. Bunun nedenini ise 6360 sayılı kanun ile otuz ilde büyükşehir belediyelerinin kurulması il özel idarelerin kaldırılması sebebiyle, seçmen tercihlerinin incelenebileceği en uygun veri olarak kabul edilmesidir.

GENÇ P.	7,2	2,6	3,0	-	-	-
HEPAR	-	-	-	-	0,3	0,0
HAS P.	-	-	-	-	0,8	-
HYP	-	-	0,5	-	-	-
İP	0,5	0,2	0,4	0,3	-	0,2
LDP	0,3	-	0,1	0,0	0,0	0,0
MHP	8,4	10,5	14,3	16,0	13,0	17,8
MMP	-	-	-	-	0,1	-
MP	0,2	0,0	-	0,1	0,1	0,0
ÖDP	0,3	0,0	0,2	0,2	-	0,1
SP	2,5	4,0	2,3	5,2	1,3	2,8
TKP	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1
YP	0,9	-	-	-	-	0,0
YTP	1,2	0,2	-	-	-	-
BĞMZ	1,0	0,7	5,2	0,4	6,6	0,1
SHP	-	5,2	-	-	-	-
DTP	-	-	-	5,7	-	-
Hür Dava	-	-	-	-	-	0,2
HÖP	-	-	-	-	-	0,1
BDP	-	-	-	-	-	4,2
HDP	-	-	-	-	-	2,1
P.O	0,81	0,77	0,71	0,76	0,66	0,71
O.K	64,0	17,9	23,0	19,1	21,9	14,7

2002 genel seçimlerinde itibaren oynaklık katsayısını incelediğimizde 14,7-23,0 aralığında gerçekleştiğini ifade edebiliriz. Bu aralıkta en yüksek oynaklık katsayısına sahip seçimi 2007 genel seçimleri 23,0 ile oluşturmaktadır. Bu durumun nedenini 2002 seçimlerinde olduğu gibi, ANAP-DSP-DYP ve bu partilere ek olarak SHP'nin oy kayıpları ile AK Parti, CHP, MHP ve bağımsızları oylarındaki artış neden olmuştur. Bağımsızların oylarındaki artışın nedenini ise, özellikle Doğu ve Güneydoğu'da yer alan illerde DTP adaylarının seçimlere bağımsız olarak katılmaları olarak gösterilebilir. Parçalanmış katsayıları incelendiğinde ise 2004 sonrasında 0,66-0,77 aralığında yer aldığı ve nispeten bir istikrar kazandığı ileri sürülebilir. Özellikle oyların yukarıda bahsettiğimiz dört partide toplanması oynaklık ve parçalanmışlık katsayısı üzerinde etkili olan önemli bir faktörü oluşturmuştur.

2014 yerel seçimlerini incelediğimizde oynaklık katsayısının 14,7 gibi düşük bir seviyede kalması yukarıda da bahsettiğimiz gibi oyların dört partide toplanarak, kemikleşmiş bir nitelik kazandığını destekler niteliktedir. Parçalanmışlık katsayısının 0,71 de kalması seçime katılan parti sayısının yanında, oyların belirli oranlarda bölünmesinin bir sonucudur. Bu seçimlerde AK Parti, CHP, MHP ve BDP-HDP partilerinin oy toplamı yaklaşık %93,2 seviyelerindedir.

5.SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye'de oynaklığın kendisine benzer ülke demokrasilerine göre yüksek oluşunun en önemli sebebinin, zaman zaman demokratik sistemi kesintiye uğratan askeri müdahalelerin ve bu müdahaleyi gerçekleştirenlerin var olan parti sistemini yeniden biçimlendirme çabaları olduğu dile getirilmektedir. Askeri müdahale dönemlerinin ardından ortaya çıkan partiler genellikle uzun ömürlü olamamışlardır. Fakat bu müdahalelerin yol açtığı, büyük partiler içinde gerçekleşen bölünmeler (merkez sağ: ANAP-DYP, Merkez Sol:SHP/CHP-DSP) uzun süre etkisini sürdürmüştür. Buna ek olarak 28 Şubat süreci sonrasında RP'nin kapatılması, muhafazakar sağ oyların Saadet Partisi (SP)-AK Parti ve sonra Halkın Sesi Partisi (Has Parti) arasında bölünmesiyle sonuçlanmıştır. Bu bölünmelerin yarattığı ideolojik yönelimleri seçmen profilleri benzer partiler, oynaklığın yükselmesinin en önemli sebepleri oluşturmuştur (Özbudun, 2011: 67).

Türkiye'deki oy oynaklığı üzerine çalışan Hazama'ya 1961-2002 yılları arasında Türkiye'deki oynaklığın kurumsallaşan parti sistemi ile ilişkisini incelemiştir. Yazar oynaklığı sosyal bölünmüşlükleri taban alan tip ve yöneticilerin cezalandırılmasını temel alan geçmişe dönük oy verme

olarak ikiye ayırmıştır. Bu ayırım üzerinden iki farklı regresyon modeli kullanarak analizini gerçekleştiren yazar iki farklı sonuca ulaşmıştır. İlki sosyal bölünmüşlükler geçmişte oynaklık katsayısını yükseltirken, 1990 sonrası oyların belirli bir dengeye oturmasını sağlamıştır. Bu nedenle Türkiye’de parti sistemi sosyal bölünmüşlüklerle bağlı hale gelmiştir. İkinci sonuç seçimsel oynaklığın geçmişe dönük oy verme modeline doğru bir artış olduğundan tamamen devam ettiğidir. Bunun temel sebebi düşük seviyede ekonomik büyüme ve yüksek işsizlik oranıdır. Yazara göre iki sonucu göz önünde bulundurursak parti sisteminin içinde bulunduğu bariz dengesizlik durumunun sebebi temel sosyal grupların Meclis’te temsil edilmemesi değil, hükümetlerin başarısız performanslarıdır. Güçlü sosyal bölünmüşlükler hükümet ve sosyal gruplar arasında dengeyi sağlarken, bazı bölgelerdeki bu güçlü bağ oynaklığı azaltmaktadır. İkinci olarak seçmenler görevdeki yöneticileri genel seçimden önceki ekonomik performansına göre değerlendirmektedir. Kötü giden ekonomik koşullar, daha büyük oy kayıplarına yol açmaktadır (Hazama, 2007:131-132). Hazama’ya paralel olarak Özbudun da, son yıllarda sosyal bölünmeleri temsil eden partilerin (AK Parti, CHP, MHP ve BDP/HDP vd.) oy oranlarında büyük oynaklık görülmemesi, bu sosyal bölünmelerin partiler ile olan ilişkilerinde istikrar kazandığını gösterdiğini ifade etmektedir. Ekonomik performansına göre oy vermede ise 2002 seçimlerinde DSP, MHP ve ANAP’ın, yaşanan 2001 ekonomik krizi sebebiyle cezalandırılmasını Hazama’nın ikinci tezine örnek göstermektedir (Özbudun, 2011:71). Kalaycıoğlu’da yaptığı saptamada AK Parti’nin parti tanımlanmasında ekonomik olarak tatmin olan seçmen tarafından seçilmesini temel argüman olarak ileri sürmekte, AK Parti’nin seçmeni tarafından ekonomik performansından memnun olduğu için tercih ettiğini ifade etmektedir. İdeolojik faktörler yada sağ-sol spektrumundan çok ekonomik büyüme ve otuz yıldır devam eden yüksek tüketici fiyatları enflasyonunun azaltılması AK Parti’yi başarıya ulaştırmıştır. Dinsel ve etnik kimlikler ise AK Parti’nin tercih edilmesinde görece daha az etkili olduğu belirtilmektedir (Kalaycıoğlu, 2010: 39).

Sonuç olarak 2002 sonrasında siyasal yaşama katılan AK Parti günümüze kadar yapılan seçimleri kazanan parti olurken, CHP, MHP ve DTP-BDP Meclis çatısı altında yer alan muhalefet partilerini oluşturmuşlardır. 2002 sonrası seçimlerde sosyal bölünmüşlükler, ekonomik gelişmeler oy verme davranışını etkilemiş ve kemikleştirmiştir. Özellikle 2002 genel seçimlerinden itibaren siyasal partilerin oy aldıkları kesimler belirli bir düzen içinde devam etmiş, oy verilen partiler genellikle Mecliste yer alan partiler ile sınırlı kalmıştır. Bu dört parti dışında kalan siyasal partilerin giderek oy kaybına uğradıkları söylememiz ise herhalde yanlış olmayacaktır.

KAYNAKÇA

- AHMAD, Feroz (2008), Bir Kimlik Peşinde Türkiye, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- BOZKURT, Ömer; ERGUN, Turgay ve SEZEN, Seriya (Ed.), (2008), Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE, Ankara.
- ÇİTÇİ, Oya (2005), Yerel Seçimler Coğrafyası (1963-1999), TODAİE, Ankara.
- DEVLET İSTATİSTİK ENSTİTÜSÜ (2005), Mahalli İdareler Seçimi 28.03.2004, DİE, Ankara.
- FIELD, William H. (1994), “Electoral Volatility and the Structure of Competition: A Reassessment of Voting Patterns in Britain 1959-1992”, West European Politics, Vol. 17, No. 4, s.149-165.
- FLANAGAN, Scott C. Ve DALTON, Russell J. (1990), Models of Change, The West European Party System, (Ed.Peter Mair), Oxford University Press, New York, s.232-246.
- GÖKSEL, Türkmen ve ÇINAR, Yetkin (2011), Mevcut Seçim Sisteminin İyileştirilmesine Yönelik Sayısal Analizler ve Politika Önerileri, TEPAV Yayınları, Ankara.
- HAZAMA, Yasushi (2007), Electoral Volatility in Turkey Cleavages v. The Economy, Institute of Developing Economies, Chiba.
- HEYWOOD, Andrew (2011), Siyaset, Adres Yayınları, Ankara.
- KALAYCIOĞLU, Ersin (2010), “Justice and Development Party at the Helm: Resurgence of Islam or Restitution of the Right-of-Center Predominant Party?”, Turkish Studies, Vol. 11, No. 1, s.29-44.
- KAPANİ, Münci (2003), Politika Bilimine Giriş, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- KONGAR, Emre (2005), 21.Yüzyılda Türkiye, 2000’li Yıllarda Türkiye’nin Toplumsal Yapısı, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- NORRIS, Pippa ve EVANS, Geoffrey, (1999), Introduction: Understanding Electoral Change”, Critical Elections, British Parties and Voters in Long-Term Perspective, (Ed.Geoffrey Evans, Pippa Norris), Sage Publications, London.

ÖZBUDUN, Ergun (2011), Türkiye’de Parti ve Seçim Sistemi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

ÖZDUDUN, Ergun, (1981), “The Turkish Party System: Institutionalization, Polarization, and Fragmentation”, Middle Eastern Studies, Vol. 17, No. 2, s.228-240.

PEDERSEN, Morgens P., (1979), “Electoral Volatility in Western Europe, 1948-1977”, <http://janda.org/c24/Readings/Pedersen/Pedersen.htm>, (Erişim Tarihi: 15.07.2014).

TEKELİ, Şirin (1986), “Cumhuriyet Döneminde Seçimler”, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 7, İletişim Yayınları, İstanbul, s.1798-1824.

TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU (2012), Milletvekili Genel Seçimleri 1923-2011, TÜİK, Ankara.

MAHALLE YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ VE BÜTÜNŞEHİR MODELİNDE YENİDEN YORUMLANMASI

TRANSFORMATION OF NEIGHBOURHOOD UNIT ADMINISTRATION AND ITS NEW POSITION IN THE NEW METROPOLITAN MUNICIPALITY MODEL

Uğur Ömürgönülşen

Prof. Dr. Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, omur@hacettepe.edu.tr.

Uğur Sadioğlu

Yrd. Doç. Dr. Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ugursadi@hacettepe.edu.tr.

ÖZET

Mahalle yönetimi ve onun kurumsal görüntüsü olan mahalle muhtarlığı yerel yönetimler reformu sürecinde, genel olarak belediye yönetimi, özellikle de büyükşehir yönetimiyle ilişkili olarak önemli bir dönüşüm geçirmektedir. Merkezi yönetimin yardımcı bir birimi olarak ortaya çıkmış ve gelişmiş olan ve kentteki yerel topluluğa en yakın düzeydeki birimi oluşturan mahalle yönetimi artık ve belki de olması gereken şekliyle belediye yönetimine yardımcı/tamamlayıcı, yerel topluluğun taleplerini, tercihlerini ve sorunlarını belediye yönetimine taşıyan bir birime evrilmektedir. Buna ek olarak, yeni bütünşehir modelinde mahalleye dönüştürülen köylerin ortaya çıkardığı yeni bir “kırsal mahalle” olgusu vardır. Bu çalışmada, özellikle bütünşehir modeliyle ve yeni belediye sistemi içerisindeki rolü çerçevesinde ve alan araştırmasından elde edilen veriler ışığında mahalle yönetimi ele alınıp, irdelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir Belediyesi, Bütünşehir Modeli, Belediye Yönetimi, Mahalle Yönetimi, Mahalle Muhtarlığı.

ABSTRACT

Neighbourhood unit and headmanship of this unit has been transformed significantly during the local government reform process in Turkey in relation to municipal administration in general and metropolitan municipality administration in particular. Neighbourhood unit has emerged and developed as a complementary unit to the central government. As a closest administrative unit to local community in the city, neighbourhood unit has been evolved to a body which is an auxiliary/complementary actor to municipal administration through conveying the demands, preferences and problems of local community. In addition, a phenomenon of “rural neighbourhood unit” has been come out as a consequence of villages transformed into neighbourhood units in new metropolitan municipality model. In this study, neighbourhood unit administration has been examined within the framework of new municipality and metropolitan municipality systems in the light of data gathered through the field study.

Keywords: Metropolitan Municipality, New Metropolitan Municipality Model, Municipality, Neighbourhood Unit, Headman of Neighbourhood Unit.

Mahalle Yönetiminin Dönüşümü ve Bütünşehir İçerisindeki Yeni Görünümü

Mahalle, Türk yönetim geleneği ve toplum hayatı açısından çok önemli bir kurumdur. Özellikle kentsel alanda ilişkileri tanımlayan, toplulukların kimliklerinin oluşmasında belirleyici olan ve kentteki toplumsal dokunun tanımlanmasında etkili bir alanı ifade eden mahalle, aynı zamanda hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin hizmet sunumunda vazgeçilmez bir kurum olarak

varlığını sürdürmektedir. Cumhuriyet tarihi boyunca mahalle yönetimi “mahalle muhtarlığı” çerçevesinde tanımlanmış ve daha çok merkezi yönetimin vatandaşa en yakın düzeydeki hizmetlerini kolaylaştırıcı bir yardımcı birim olarak görülmüştür. Bu nedenle, çok uzun zamandır kamu yönetimi sistemimizde var olan mahalle yönetimi bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmemiş ve doğrudan kent hizmetleri sunmasına ilişkin bir çabada bulunulmamıştır. Aksine, yönetim tarihimiz boyunca dönem dönem varlığına son verilmesi ve yönetim sisteminden tamamen çıkarılması yönünde girişimlerde bulunulmuştur. Türkiye’nin yakın dönemde yaşadığı yerelleşme süreci ve yerel yönetim reformları bu konuda yeni bir perspektifin kabul edildiğini göstermektedir.

İlk olarak, 2000’li yıllarda yerel yönetimler alanında yapılan önemli yeniliklerden birisi olan 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu mahallenin tanımı, kurulması/kaldırılması, yönetimi, işlevi, belediye ile ilişkileri, kaynakları ve mahalle yönetiminin sorumlu yöneticisi olan muhtarın rolü konusunda önemli düzenlemeler içermektedir. Bu yenilikler mahalle yönetiminin işlevlerini, yönetim sistemindeki yerini, siyasal ve yönetsel sistem içerisindeki rolünü ve yerel toplulukla ilişkilerini değiştirecek niteliktedir.

İkinci olarak 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu’ndan farklı olarak, mahalle yönetimi ve muhtarlığına ilişkin kapsamlı ve ayrıntılı düzenlemeler getirmemiş olsa da, büyükşehir belediyelerinin sınırlarını nüfusla paralel bir şekilde genişleterek bu sınırlar içerisindeki köylerin tüzel kişiliğine son vermiş ve mahalleye dönüştürmüştür.

Üçüncü olarak, 2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde ilgili alanlardaki ilk kademe belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bu düzenlemeyle ilk kademe belediyeleri sınırları içerisindeki mahalle ve mahalle kısımları ilçe belediyesine katılmıştır. Kanun, büyükşehir belediyeleriyle ilgili önemli bir alansal yeniden düzenleme gerçekleştirmiş, büyükşehir sınırlarında sadece büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi ve mahalle muhtarlıklarından oluşan bir yönetim sistemi oluşturmuş ve tüzel kişiliği sona erdirilen yerel yönetim alanlarında mahalle muhtarlığı tercihi öne çıkmıştır.

Son olarak, 2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun genel olarak Türk yerel yönetim sistemiyle ilgili kapsamlı ve radikal değişiklikler getirmiştir. Kanun getirdiği yeni “bütünşehir modeli” ile, büyükşehir belediyelerinin bulundukları illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır (Md. 1/ 3. fıkra). 6360 sayılı Kanun’un 15. maddesi yeni belediye yönetimi kapsamındaki mahalle yönetiminin ölçeğine ilişkin önemli bir yenilik getirmiştir. Buna göre, belediye sınırları içerisinde nüfusu 500’ün altında mahalle kurulamaz. Bunlara ek olarak, Kanunda mahalleye dönüşen köylere beş yıl süreyle ruhsat, emlak vergisi, diğer vergi, harç ve katılım payları muafiyetleri tanınmış; köy statüsünde iken sahip oldukları çeşitli kanunlarda düzenlenen muafiyetlerin devam edeceği; içme ve kullanma suları için alınacak ücretin beş yıl süreyle en düşük tarifenin %25’ini geçemeyeceği düzenlenmiştir. Bu geçici düzenlemeler Türk yönetim sisteminde büyükşehir alanlarında “kentsel” ve “kırsal” olmak üzere iki tür mahalle yönetiminin geçici süreyle de olsa kurulduğunu göstermektedir. Ayrıca, adaylık usulünün olmadığı muhtarlık ve ihtiyar heyeti seçimlerinde muhtar ile uyumlu bir ihtiyar heyetinin oluşumunu öngören seçim yöntemine ilişkin düzenleme getirilmiştir.

Görüldüğü üzere, Türkiye’de 2000’li yıllarda yerel yönetimler reformu sürecinde özellikle belediye yönetiminde gerçekleştirilen düzenlemelerin mahalle yönetimiyle yakın ilişkisi vardır. Geleneksel olarak merkezi yönetim hizmet ve işleriyle sıkıştırılmış olan mahalle yönetiminin, yerel yönetimler reformu sonrasında belediye yönetimi, hizmetleri ve yerel topluluğun yönetime katılımı işlevleriyle ilişkilendirilerek bir “kamuşuluk birimi”ne dönüşmekte olduğu görülmektedir. Ancak, mahalle yönetiminin yerel yönetim birimi olarak düzenlenmemesi ve mahalle yönetimine yerel yönetim niteliği katacak idari ve mali özerkliğin tanınmamış olmaması; belediye yönetimi, belediye meclisi ve kent konseyiyle sadece mahalle muhtarı üzerinden ilişkinin kurulması; mahalle yönetimi organlarının kapsamlı bir şekilde dönüştürülmemiş olması; ve mahalle yönetiminin doğrudan yerel

hizmetlerle ilişkilendirilmemesi komşuluk birimine dönüşme yönündeki olumlu gelişmeyi sınırlandırmaktadır. Bu değerlendirmelerden hareketle, yeni bütünşehir sistemi için çok önemli görülen mahalle yönetiminin yeni sorular üzerinden araştırılması gerekmektedir.

Bu çalışmada, yerel yönetimler reformu öncesi ve sonrasındaki durum olumlu ve olumsuz yönleriyle değerlendirilerek mahalle yönetiminin geleceğine ilişkin tespitler yapılacaktır. Bu kapsamda, değişen mahalle yönetimini ilgili aktörlerin (mahalle muhtarlarının) değerlendirmelerinden yararlanarak incelemek amacıyla Kayseri, Erzurum ve Hatay illerinde alan araştırması yapılmıştır. Bu illerin seçilmesinin sebebi, her bir ilin farklı dönemlerde mahalle yönetimine ilişkin farklı içeriklerdeki uygulamalarla karşı karşıya kalmaları ve Türkiye'nin farklı coğrafi bölgelerini temsil ediyor olmalarıdır. Özetle, Kayseri'de önce 2004 tarih ve 5216 sayılı Kanun ve 2008 tarih ve 5747 sayılı Kanunla ve daha sonra 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesinin sınırlarının genişlemesi ve mahalleye dönüşen köy ve belde belediyelerinin olması; Erzurum'da, Kayseri'de olduğu gibi büyükşehir belediyesi sınırlarının genişlemesi sonucu benzer gelişmelerin yaşanması ve kırsal geniş bir alan olması; ve son olarak 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulan Hatay'da yeni bütünşehir modelinin uygulamaya geçirilmesi illerin tercihinde belirleyici olmuştur. 6360 sayılı Kanun öncesi sadece İstanbul ve Kocaeli'de geçerli olan modelin başarılı bir örnek oluşturup oluşturamayacağı üzerindeki tartışmalar da dikkate alınmıştır. Ayrıca, 6360 sayılı Kanunla büyükşehirlerin tamamında bütünşehir modeline geçilmiş olması bu araştırmayı besleyen bir diğer önemli bir faktör olmuştur.

Araştırma Bulguları

Bu çalışmada, 6360 sayılı Kanun kapsamında Kayseri Büyükşehir Belediyesi görev alanına dahil edilen Yeşilhisar İlçesi sınırları içerisindeki önceden beri mahalle olan Camikebir Mahallesi Muhtarı ve köyden mahalleye dönüşen Güzelöz Mahallesi Muhtarı; Erzurum Büyükşehir Belediyesi Palandöken İlçesi sınırları içerisinde bütünşehir modeli kapsamında birden çok mahallenin birleştirilmesiyle oluşturulan Adnan Menderes Mahallesi Muhtarı; ve Hatay Büyükşehir Belediyesi Arsuz İlçesi sınırları içerisinde bütünşehir modeli kapsamında köyden mahalleye dönüşen Höyük Mahallesi Muhtarı ile görüşmeler yapılmıştır. Ayrıca, Türkiye Muhtarlar Konfederasyonu Başkanı Hüseyin Akdeniz ile de aynı konuda görüşülmüştür. Bu görüşmeler telefonla gerçekleştirilmiştir. Yarı yapılandırılmış soruların yönlendirildiği katılımcılardan alınan cevaplar yazarlar tarafından metne dönüştürülüp, yorumlanmıştır.

Kayseri Büyükşehir Belediyesi - Yeşilhisar İlçesi

6360 sayılı Kanun ile bütünşehire dönüşen Kayseri Büyükşehir Belediyesi'nin (BŞB) görev alanı il mülki sınırlarına genişletilmiş ve Yeşilhisar İlçesi bütünşehirin bir parçası haline gelmiştir. Böylece Yeşilhisar İlçesi'nde önceden var olan 14 mahalle muhtarlığı ile 21 köy yönetiminin tüzelkişiliğine son verilmesi ve mahalle dönüştürülmesiyle 35 mahalle muhtarlığı oluşturulmuştur.

Camikebir Mahallesi Yeşilhisar ilçe merkezindeki en eski mahallelerden birisidir. Mahalle Muhtarı Bekir Akdağ beş dönemdir muhtarlık görevini sürdürmektedir. Akdağ'a göre⁸⁴, ilçenin BŞB görev alanına dahil edilmesi ilçe belediyesini zayıflatan bir değişimdir. Yeni büyükşehir modeli kapsamında henüz BŞB hizmetleri ilçeye ulaştırılamamaktadır. BŞB'nin ilçeye altyapı hizmetleri ulaştırması için erken olsa da, ulaşım, temizlik, su ve kanalizasyon hizmetleri konusunda yetersiz kaldığı söylenebilir. Kayseri Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi (KASKİ) ilçede görevlendirmek üzere yeni elemanlar istihdam etmektedir. BŞB, sağlık hizmetleri için gerekli olan donanım ile pazaryeri inşası gibi inşaat projeleriyle ilçede hizmet sunumuna girişmeyi planlamaktadır. Diğer taraftan, ilçe belediyesinin kaynaklarının sınırlandırılmış olması mahallelerde kolluk hizmeti görececek olan zabıta personelinin dahi eksik olmasına sebep olmaktadır. İlçe belediyesinde nitelikli eleman ve özellikle de teknik eleman eksikliği sorunu vardır.

⁸⁴ Bekir Akdağ ile yapılan mülakattan yararlanılmıştır, G.T.: 12.08.2014.

Hem BŞB'nin hem de ilçe belediyesinin karşı karşıya olduğu önemli bir sorun alanı kentsel dönüşümdür. Yeşilhisar'da 600 binanın afet riski altında olması bu konuya önem verilmesini gerektirmektedir.

Mevcut bütünşehir modelinde ilçe belediyesinin sınırlılıkları konusunda mahalle muhtarlarının bilgisi vardır. Belediye başkanının sınırlı yetki ve kaynakla yerel sorunlara sürdürülebilir bir katkı sunamayacağını belirtilmektedir. Nitekim, mahallelerin ve köylerin sorunlarına yönelik bir çok dilekçenin hala beklemekte olduğu ifade edilmiştir.

Kaymakamlığın özellikle sosyal hizmetler ve yardımlar konusunda yararlı çalışmalar yaptığı vurgulanmıştır. Belediyelerin kaymakamlıklar gibi çalışması durumunda sorunların ciddi ölçüde giderileceği düşünülmektedir.

2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile bütünşehir modeline geçerken mahalle muhtarlarıyla ilgili önemli bir değişiklik aylık ödenekleri (maaş) konusunda olmuş ve ödenekleri 485 TL'den 870 TL'ye yükseltilmiştir. Bu gelir hala yeterli bulunmamaktadır; çünkü muhtarların sosyal güvenliği yoktur, 480 TL aylık prim karşılığında BAĞ-KUR'a ödeme yapmaktadırlar ve geriye önemli bir miktarın kalmadığı görülmektedir. Yeşilhisar gibi kırsal nitelikte ve tarım ekonomisi özelliği ağır basan ilçelerde muhtarın imzaladığı veya onayladığı evraklardan ücret almasının mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Yeni Kanun bağlamında muhtarların ilçe belediyesi ve BŞB'den ofis ve ofis giderlerinin karşılanması talebi olmuştur. Ancak, bu konuda henüz belediyeler tarafından atılmış bir adım yoktur. Vatandaşların her sorun karşısında mahalle muhtarına ulaşması ve beklenti içerisinde olmasına rağmen mahalle muhtarının ofis sahibi olmaması veya ofis giderlerini karşılayamaması devam eden ciddi bir sorundur.

Mahalle muhtarlarının en ufak bir mahalle sorununu bile çözmek üzere kullanabileceği herhangi bir kaynağının olmaması eleştirilmektedir. Örneğin, mahalle camisinin halısının değişmesi gerektiğinde mahalle muhtarı çeşitli inisiyatiflerle bu halının değişmesini sağlayabilmektedir. Bu örnekten hareketle, mahalle muhtarlarına yetki ve kaynak devri sağlanmasının küçük çaplı yerel hizmetlerin görülmesinde katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bir anlamda, köy yönetimi iken sahip olunan tüzel kişilik, bütçe ve salma yetkilerinin kaldırılması da yeni sorunların doğmasına sebep olmuştur.

Mahalle muhtarının, mahallenin sorunlarını ilçe belediyesiyle birlikte giderme yönünde bir tutumunun olduğu görülmektedir. Eğer ilçe belediyesi aşıp BŞB'ye gidilecek olunursa bu durumun ilçe belediyesinin bundan sonraki sorunlarda kayıtsız kalmasına yol açabileceği ifade edilmektedir.

Mahalle yönetimi bünyesindeki ikinci organ olan İhtiyar Heyeti'nin yeterli, etkin ve gerekli olmadığı yönünde tespitler vardır. Bunun yerine Mahalle Meclisi'nin kurulması, belediye karar alma süreçlerine katılıp, öneri aktaran ve belediye karar alma süreçlerinde belirleyici olan bir yapının geliştirilmesi yararlı bir fikir olarak görülmüştür.

Bütünşehir modeliyle BŞB'nin hizmet alanına girmekle beraber tıkanıklık gösteren yönetimlerarası ilişkilerin hizmet görme amacıyla kolaylaştırılması ve sağlıklılaştırılması önerilmektedir. Özellikle, ilçe belediyelerinin atıl bir duruma gelmesi önemli bir sorun olarak değerlendirilmektedir. Her ne kadar, ilçe belediye başkanı katılımcı ve işbirliğine dayalı olarak mahalle yönetimlerine yaklaşırsa da, istenilen sonuçların alınamaması eleştirilmektedir.

Kayseri BŞB kapsamında yürütülen alan araştırmasında ikinci olarak, köy iken mahalleye dönüştürülen Güzelöz Mahallesinin Muhtarı Yüksel Aktaş ile görüşülmüştür. Yüksel Aktaş ilk defa muhtarlık görevine seçilmiş olup, köy yönetimi deneyimi olmadan köyden dönüşen bir mahallenin muhtarı olarak göreve gelmiştir. Bu durumun ortaya çıkardığı çok farklı sonuçlar vardır.

Aktaş⁸⁵, yeni bütünşehir modeli kapsamında mahalleye dönüşen köylerin ciddi mevcut ve potansiyel sorunlarla karşı karşıya olduğunu söylemiştir. Özellikle, köy yönetimi iken salma, imece vb. gelir sağlayıcı araçlara sahip olunmasının bazı hizmetlerinin daha hızlı görülmesine katkı sağladığı belirtilmiştir. Örneğin, köyün en önemli ihtiyacının mevsimsel olarak su olduğu, su getirme maliyetinin köylüden karşılanmasının önemli sorunlara yol açtığı görülmüştür. Mahalle muhtarı imece kararı alamadığını ifade ederek, hayvanlar için su yalağı veya köy mezarlığı gibi önceden rahatlıkla yapılabilen hizmetlerin şimdi sürdürülemez riski altında olduğunu vurgulamıştır. Mahalle muhtarı bu tür sorunların giderilmesi için mahalleden uzakta olan belediyenin kapısında uğraşması ya da kendi imkanlarıyla bu sorunlara eğilmesi gerektiğini söylemiştir. Diğer taraftan BŞB'nin sağlayacağı hizmetlerin kaç mahalleye yeteceği sorgulanmaktadır.

Bununla birlikte köyden dönüşen mahallenin park, çevre düzeni, temizlik, yol gibi kent hizmetleri talebi artmaktadır. Şu anda ilçe belediyesine ait araçlarla haftada bir çöpler toplanmakta ve ilaçlama yapılmaktadır. Bu durum yeni hizmet taleplerini de beraberinde getirmektedir. BŞB sorunları dinlemekte, ilgilenmekte ancak hemen çözümler getirememektedir. Bir anlamda icraat beklenmektedir.

Güzelöz ekonomisi tarıma ve hayvancılığa, nispeten de turizme dayanmaktadır. Tarım ve hayvancılık konusunda muafiyetlerin 5 yıl süreyle korunduğu, ancak, bu muafiyetler sona erince ne olacağı konusunun muğlak olması eleştirilmektedir. Şu anda su ücreti 0,25 TL/Ton üzerinden alınmaktadır. BŞB KASKİ ilçe merkezinde şube açarak su paralarını toplamaktadır. Belediye yönetiminin bu konularda gelecekte nasıl hareket edeceği kestirilememekte ve bu belirsizlik Güzelöz sakinlerinin rahatsız etmektedir. Aktaş, bu durumu “öz evlat idik, üvey evlat olduk” sözleriyle eleştirmektedir.

Yeni bütünşehir sisteminin başarısı için mahallelerin ve köylerden dönüşen mahallelerin BŞB ve ilçe belediyesi tarafından etüd edilmesi önerilmektedir. Böylece sadece sorunlar değil, bu sorunların çözümünde yardımcı olacak kaynakların da tespiti ve nasıl kullanılacağına ilişkin öneriler geliştirilebilir. Örneğin, Güzelöz topoğrafyasında “kaya depoları” (natural) vardır ve Muhtar Aktaş bu depoların meyve muhafazasında doğal bir soğuk hava deposu işlevi gördüğünü belirtmiştir. Bu konu ilçe belediyesine götürülmüş ve girişimcilerin bu alanlardan ücreti karşılığında yararlanması ve elde edilen gelirden mahallenin sorunlarının giderilmesi önerilmiştir. Bu şekilde, kaynakları sınırlandırılmış olan ilçe belediyesine ve geliri olmayan kırsal mahalleye gelir sağlanmış olacaktır.

Muhtar, sosyolojik olarak köy olan Güzelöz gibi misafiri ve ağırlaması bol olan bir yerde 870 TL'lik muhtar aylığının hiçbir manasının olmadığını, bu tür giderlerinin sözünün edilemeyeceğini ama bu rakamın da yetersiz olduğunu ifade etmiştir. Özellikle, mahallenin ilçe merkezine uzakta olması ve belediyeden ya da kaymakamlıktan çağrıldığında ortaya çıkan ulaşım maliyeti ve zaman kayıplarının dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir.

Mahallenin sıkıntıları konusunda ilçe ve BŞB nezdinde başvurular yapıldığı ve BŞB'nin yardımının olduğu belirtilmiştir. Diğer taraftan Kaymakamlık ile mahallenin işlerinin %70 azaldığı gibi bir sonuç ortaya çıkmıştır.

Muhtar, tüm kararlarını önce ihtiyar heyeti sonra da ahali ile görüşerek aldığını söylemiştir. Bu durum köyden dönüşen mahallede doğal olarak katılımcı bir anlayışın ortaya çıktığını göstermektedir. Ancak, halkın sorunları karşısında muhtarın yapacağı pek bir şeyin olmaması önemli bir çelişkidir. Mahalle muhtarının sorumlu ama yetkisiz oluşu “kısa bağlı eşek” olarak tanımlanmış; muhtarın sadece sorun ileten ve etkisiz olan konumu eleştirilmiştir.

Mahalle yönetiminin sorunlarının çözülmesi için muhakkak belediye meclisi ve encümeninde muhtar temsilcilerinin olması gerektiği belirtilmiştir. Böylece sorunlar birinci ağızdan belediye yönetimine aktarılabilir. Gerekirse BŞB bünyesinde bu mekanizma geliştirilmelidir.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi – Palandöken İlçesi

⁸⁵ Yüksel Aktaş ile yapılan mülakattan yararlanılmıştır, G.T.: 12.08.2014.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi (BŞB), 2004, 2008 ve son olarak da 2012 yıllarında yapılan düzenlemelerden etkilenmiş ve her bir düzenlemeyle görev ve yetki alanı genişlemiştir. Erzurum gibi kırsal alanı geniş bir büyükşehir düşünüldüğünde gerek kent merkezlerindeki mahalle muhtarlıkları, gerekse de köyden mahalleye dönüşen kırsal muhtarlıklar önemli bir yönetim konusu haline gelmiştir. Bu çerçevede, bütünşehir modeline geçilmeden önce Erzurum BŞB sınırları içerisinde olan ve 2012 yılı sonrasında bütünşehir modeliyle Palandöken İlçesi'nde birçok mahallenin birleştirilmesiyle oluşturulan Adnan Menderes Mahallesi Muhtarı Sadullah Aydemir ile görüşülmüştür.

Sadullah Aydemir⁸⁶, mahalle muhtarlığında ikinci döneminde görev yapmaktadır. Hem 2012 yılı öncesinde büyükşehir sınırları içerisinde, hem de 2012 yılı sonrasında bütünşehir modelinde görev yapmış olması iki dönemin analizi açısından faydalı olmuştur. Öncelikle, Erzurum BŞB bütünşehir modeline geçer geçmez mahalle ölçekleri açısından alansal bütünleştirme amaçlı yeniden düzenlemeye girişmesi birinci farklılık olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, Adnan Menderes Mahallesi 5 mahallenin birleştirilmesiyle 20.000 seçmenin bulunduğu büyük bir ölçeğe kavuşan yeni bir mahalle olarak kurulmuştur. Ancak, bütünşehir modeli kapsamında mahalle muhtarlığının görevlerinde bir değişiklik yapılmamıştır. Yani 50-100 nüfuslu köyden mahalleye dönüşen muhtarlık ile 20.000 nüfuslu mahalle muhtarlığının işlevinin aynı olması önemli sorgulamalara yol açmıştır.

Bütünşehir kapsamında özellikle kırsal mahalleler ile kentsel büyük mahallelerin ciddi farklılıklarının bulunması, bunlara uygun olarak muhtarın statüsü, görevleri, yetkileri, kaynakları vb. açılardan da farklılaşmaya gidilmesi taleplerini doğurmuştur.

Erzurum her ne kadar uzun süredir büyükşehir statüsüne sahip olsa da, toplumsal yapı ve ilişkiler bağlamında geleneksel ve kırsalla okan bağlarını sürdüren bir kenttir. Bu nedenle mahalle muhtarının yaptığı işlemlerle ilgili olarak ücret talep etmesi hala önemli bir soruna dönüşmektedir. Büyükşehirleşmeyle nüfusu ve iş yoğunluğu artan muhtarların ciddi bir ofis ve personel ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Kent merkezindeki bir muhtarın mutlaka sabah 08:00 ve akşam 19:00 saatleri arasında yoğun işlerinin olduğu belirtilerek, tek bir kişinin muhtarlık işlerini yürütmesinin zor olduğu vurgulanmıştır.

Mahalle muhtarının ilçe sınırları içerisinde olduğu sürece İhtiyar Heyeti üyelerine imza yetkisi devredebilmesinin mümkün olmamasının muhtarın işlerini zorlaştırdığı belirtilmiştir. Bazı örneklerde yasaya uygun olmadan, muhtar yerine mecburen imza atılması da sorunlu görüldüğü için bu tür uygulamalara başvurmak istenilmemektedir. Bu sorunun giderilmesi için yasal düzenlemenin gerekli olduğu ve bu şekilde muhtarın heyet üyelerine yetki devredebilmesinin mümkün olabileceği ifade edilmiştir.

Mahalle muhtarlarının en ciddi sorunu belediye yönetimlerince dikkate alınmaması ve gereken ilginin kendilerine gösterilmemesidir. Yasal olarak düzenlenmiş olsa da, büyük bir toplumsal kesimi temsil eden ve bu kesimin sorunlarını en yakından takip eden muhtarın belediye başkanı ile görüşmemesi ne yazık ki aşılamamış bir sorundur. Belediye yönetimin görev ve sorumluluk alanına giren mahalle sorunlarının iletilmesi amacıyla belediye gidildiğinde muhatap bulunamaması ciddi bir sıkıntı kaynağıdır. Belediye yönetimi mahalle muhtarlarına karşı “tepeden bakma” alışkanlığını terk etmemektedir. Mahalle muhtarının dilekçelerle sonuç araması bile karşılıksız kalmakta, iki yıldır bekleyen dilekçelere cevaplar verilmediği belirtilmektedir. Hatta Bilgi Edinme Kanunu kapsamında başvurular yapılmış olsa da, yasaya aykırı olarak başvurulara saygı gösterilmemektedir. Belediye yönetimlerinin düzenli ve ciddi bir yaklaşımla muhtarlarla birebir iletişim kurarak mahallenin isteklerini ve sorunlarını öğrenmesi gerektiği önerilmektedir. Bu bağlamda, hem ilçe belediyesi, hem de BŞB aynı tutumdan dolayı eleştirilmektedir. 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Seçimleri üzerinden 4 aylık bir süre geçmesine rağmen, Muhtar Aydenir Ramazan ayında sadece bir kere BŞB Başkanı ile görüşebildiğini, ilçe belediye başkanıyla hiç görüşemediğini belirtmiştir.

Sadullah Aydemir mahalleye dönüşen köylerle iletişimlerinin yoğun olduğunu o nedenle sorunlarını bildiğini ifade etmiştir. Erzurum gibi iklimi ve coğrafyası zor olan bir ilde en önemli sorunun “su sorunu” olduğu görülmektedir. İl Özel İdaresinin önceki sistemde köylerin sorunlarına

⁸⁶ Sadullah Aydemir ile yapılan mülakattan yararlanılmıştır, G.T.: 12.08.2014.

daha iyi cevaplar verebildiği belirtilmiştir. Birden bire 967 köyün mahalleye dönüşmesi ve bunların da BŞB'nin sorumluluk alanına girmesi hazırlıksız bir süreci ve aksaklıkları ortaya çıkarmıştır. BŞB sınırları içerisinde toplam 1200 dolayında mahalle muhtarlığı oluşmuştur ve bunların çoğunluğu kırsalda ve Erzurum merkezine çok uzaktadır. Bu durum bir koordinasyonsuzluk getirmiştir.

Mahalle muhtarlıklarının ilçe belediyesi ve BŞB olan ilişkisini, “akşam gel sabah vereyim, bostana gel kabak vereyim” yerel sözleriyle ifade eden Aydemir, BŞB'nin kent merkezindeki idari yapısındaki birer tane birimin bu kadar muhtarla ilgilenmesinin de mümkün olmadığını ifade etmiştir. Köy muhtarları için dinlenmenin dahi önemli olduğunu, ancak bunun dahi sağlanamaması sorun olarak değerlendirilmektedir. BŞB Başkanının yakın zamanda bu konuyla ilgili bir danışmanını görevlendirdiği ve bu danışman muhtarların sorunlarını tespit edeceği bilgisini aldıklarını ifade etmiştir. Aydemir'e göre, bu yöntem doğru değildir; çünkü bir danışman muhtarlar aktardığı şekilde mahallenin sorunlarını BŞB yönetimine aktaramaz.

Mahalle muhtarlarının ilçe belediyesi ve BŞB tarafından dikkate alınması için belediye meclislerinde temsil edilmeleri ve yasal olarak da muhtarların dinlenmesinin düzenlenmesi gerektiği önerilmektedir.

Mahalle muhtarlarının aylık maaşının 874 TL'ye yükseltilmesinin önceki duruma göre iyi olduğu; ancak muhtarın yaptığı işlerin bu parayla karşılanmasının mümkün olmadığı ifade edilmiştir. Bu tür mali konulara öncelik vermedikleri, önemli olanın “muhtarın kamu kurumları tarafından ciddiye alınması” hususu olduğu işaret edilmektedir.

Belediyelerin dışında Kaymakamlık ve Valilikle ilişkilerde farklı bir sınırlılık olduğu görülmektedir. İlgili kurullarda Vali veya Kaymakam karşısında sorunlar veya talepler tam olara görüşülememektedir. Bürokratik ve otoriter bir tavır ortaya çıkmaktadır. Mahalle muhtarları özellikle mahalleye ilişkin sosyal yardım ve hizmetler konusundaki toplantılara katılmak istemektedirler.

Mahalle muhtarının, yetki, kaynak ve bütçe ile mahalle sorunlarını daha iyi çözebileceği düşünülmektedir. Mevcut görüntüsü ile ihtiyar heyeti ve üye profiline bu yapı için yeteli olmadığı belirtilmiştir. Mahalle Meclisi oluşturulursa ve bu meclisin doğal üyeleri mahalledeki okulların müdürleri, din görevlileri ve diğer kamu kurumu temsilcileri olursa nitelikli ve eğitimli kişilerden mahalle sorunlarının çözümünde yararlanılmış olunacaktır. Siyasetçilerin ne yazık ki yapıcı olmayıp, karar ve eylemlerinde yönetsel gerekliliklerden çok kişisel tutumları öne geçmektedir. Bu yeni yapı tesis edilebilirse mahalle yönetiminin yürütme organı ve planlamadan sorumlu yöneticisi muhtar mahallenin sorunlara çözüm getirebilir.

Hatay Büyükşehir Belediyesi – Arsuz İlçesi

Önceden Hatay'ın İskenderun İlçesine bağlı iken, Hatay'ın 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyesi (BŞB) statüsüne kavuşmasıyla birlikte kurulan Arsuz ilçesine bağlanan Höyük Köyü de mahalleye dönüşen köylerden biridir. Höyük Köyü Muhtarı Ahmet Parlar⁸⁷ mahalle muhtarlığına aday olmamış; ancak, söz konusu dönüşümün getirdiği sıkıntıları (köy kimliğinin ortadan kaldırılması, ilçe ve BŞB ile farklı siyasal görüşlerden olunması halinde hizmet alımında yaşanacak güçlükler, köy malvarlığının devri, hizmet sunumundaki olası gecikmeler vs.) deneyimli bir muhtar olarak dile getirmiştir. Nitekim, belde belediyelerinin mahalleye dönüşmesi durumunda bu tür sorunların hem beldeler hem de (özellikle de) köyler için daha da ağır bir biçimde ortaya çıkabileceği bir yıl öncesinde Gözcüler Belde Belediye Başkanı Necmettin Güler⁸⁸ tarafından belirtilmiştir.

Höyük Köyünün mahalleye dönüşmesi sonrasında 30 Mart 2014 Mahalli İdare Seçimleri ile işbaşına gelen Erdoğan Dural⁸⁹, yeni bütünşehir modelinde Höyük Mahallesinin Arsuz İlçe Belediyesi'nden hizmet sağladığını; çöp toplama ve ilaçlama hizmetlerini Arsuz Belediyesinin sağladığını; yaşanan su sıkıntısı karşısında birlikte hareket edildiğini ifade etmiştir. Köy taşınmazlarının tespiti ve devri ilişkin çalışmaların devam etmekle birlikte yaratabileceği sıkıntıya da

⁸⁷ Ahmet Parlar ile yapılan mülakatlardan yararlanılmıştır, G.T.: 14.05.2013 ve 15.08.2014.

⁸⁸ Necmettin Güler ile yapılan mülakattan yararlanılmıştır, G.T.: 14.05.2013.

⁸⁹ Erdoğan Dural ile yapılan mülakattan yararlanılmıştır, G.T.: 15.08.2014.

işaret etmiştir. Nitekim, Arsuz'da, belde belediyesinden mahalleye dönüştürülen Gözcüler'deki belediye hizmet binası haricindeki tüm belediye hizmet binalarının Valilikçe ilçedeki kamu kurum kuruluşlarına tahsis edildiği; ancak belde belediyelerinin borçlarının Arsuz Belediyesine devredildiği Arsuz Belediye Başkanı Nazım Çulha tarafından Belediyenin resmi web sitesinde açıklanmıştır (bkz. http://www.arsuz.bel.tr/Binalari_Aldilar_Borcu_Arsuza_Devrettiler_haber40.html, 14 Nisan 2014 tarihli basın açıklaması, 16.08.2014).

Türkiye Muhtarlar Konfederasyonu Başkanı Hüseyin Akdeniz ile Yapılan Görüşmenin Temel Bulguları

Yazarların, Türkiye Muhtarlar Konfederasyonu Başkanı Hüseyin Akdeniz ile gerek TODAİE Mahyön Projesi (2013 ve 2014) ve TODAİE Yerel Yönetimler Merkezi Mahalle Muhtarları Seminer Programı (2014) ve gerekse bu çalışma kapsamında yaptıkları çeşitli görüşmelerde, Türkiye'deki köy ve mahalle muhtarlarının sorunları ve özellikle de 6360 sayılı Kanunla gelen bütüncül modelinin yarattığı kırsal mahalle sorunu üzerinde ayrıntılı bir şekilde durulmuştur. Özellikle, 30 Mart 2014 tarihli Mahalli İdareler Seçimi sonrasındaki ilk uygulamalar ışığında yapılan görüşmede⁹⁰, Hüseyin Akdeniz, İstanbul ve Kocaeli gibi bu konuda deneyimli belediyeler dışında henüz diğer büyükşehir belediyelerinin ve özellikle de yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin yeni modele uyum sağlayabilmek için hazırlık yapma aşamasında olduklarını ifade etmiştir. BŞB'lerin ve/veya ilçe belediyelerinin kapatılan beldelerde şube müdürlükleri ya da şeflikler şeklinde örgütlenmeye ve daha önce varolan belde belediyeleri hizmet binaları ile hizmet götürmeye hazırlandıklarını gözlemlemiştir.

Önceden de öngörüldüğü gibi özellikle muhalif BŞB'ler ve ilçe belediyeleri örneklerinde (Mardin ve Hatay'da olduğu gibi) tüzel kişiliği kaldırılan birimlerin malvarlıklarının valiliklerce belediyelerden ziyade çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edildiğini; beldeden ve köyden mahalleye dönüşen yerleşim yerlerinde (özellikle de dağ ve orman köylerinden dönüşen mahallelerde) cenaze defin ve evlendirme işlemlerinde sıkıntılar yaşandığını açıkça ifade etmiştir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye'de geleneksel bir kurum olan mahalle muhtarlığının sorunlarını gidermek amacıyla bazı akademik çalışmalar yapılmış, kamu politikası belgelerinde konuya ilişkin yapılabilecekler temel hatlarıyla belirtilmiş ve hatta kanun tasarıları hazırlanmıştır. Bütün bu yapılanları kapsamlı bir şekilde inceleyen ve güncel alan araştırması ile mahalle yönetiminin sorunlarını tespit eden ve iyileştirici öneriler sunan kapsamlı çalışmalar da yürütülmüştür (bkz. Bilgin ve diğerleri, 2013 ve 2014).

1992 tarihli Mahalle Muhtarlığı Kanun Tasarısı (bkz. Aytaç, 1995) ve 1997 tarihli Mahalle Muhtarlığı Kanun (Tasarısı) Teklifi (bkz. Taylan, 1999) bugüne kadar Türk kamu yönetimi bünyesinde konuyla ilgili geliştirilmiş ve TBMM bünyesinde görüşülmüş önemli iki kanun çalışmasıdır. Ancak, bu kanun tasarılarının uygulamaya girme şansı bulamamıştır. Oysa ki, bu kanun çalışmaları bugüne kadar mahalle muhtarlığını bir mahalle yönetimi olarak düzenleyen, mahalle yönetiminin idare sistemimizdeki yerini açıklayan, mahalle ölçeğine ilişkin belirli standartlar getiren, mahalle yönetimi organlarını düzenleyen, mahalle yönetiminin görev, yetki ve sorumluluklarını açıkça belirten, mahalle muhtarına mahallenin temsilcisi rolünü yükleyen, belediyelerin mahalle yönetimine ilişkin sorumluluklarını açıkça düzenleyen, mahalle yönetimlerinin örgütlenmesine destek olan, muhtarların gelişimi için eğitim programları öngören, muhtarların maddi sorunlarını gideren vb. en kapsamlı modeli içermekteydiler.

2012 yılı ve sonrasında büyükşehir belediyeleriyle ilgili gelişmeler, yeni bütüncül yönetimi modeli içerisinde mahalle muhtarlıklarının sorunlarının çözülebileceği yönünde bir beklenti yaratmışsa da, bu alanda kapsamlı ve başarılı bir düzenleme getirilememiştir. Mevcut bütüncül yönetimi modeli zaten sorunlu olan mahalle yönetimi esas alınarak oluşturulduğu için pek çok eski ve yeni soruna (BŞB ve ilçe merkezlerinin uzağında çok nüfuslu ama yetkisiz ve kaynaksız kırsal mahalleler yaratılması, belde belediyeleri ve köylerin kapatılmasının yerel özerklik karşısındaki

⁹⁰ Hüseyin Akdeniz ile yapılan mülakattan yararlanılmıştır, G.T.: 15.08.2014.

durumu, taşınmaz malların devri, tanınan vergi ve benzeri muafiyetlerin birkaç yıl sonra sona erecek olması, mahalle muhtarlıklarının mali kaynak, idari yetki, ofis ve benzeri sorunları, vs.) gebe olarak doğmuştur.

Bu Bildiri kapsamında, özellikle yeni bütünşehir modeli sonrasındaki konumları incelenen mahalle muhtarlıklarının sorunlarının çözülmediği ve mevcut sorunların yeni sorunlarla büyüdüğü tespit edilmiştir. Yeni yerel yönetimler mevzuatı ile belediye yönetimleriyle ilişkilendirilen mahalle muhtarlıkları muhatap bulma sorunu yaşamaktadır. Bütünşehir modeliyle oluşan kırsal mahallelerin sorunlarının sürdürülebilir bir şekilde nasıl yöneticileceği sorusuna henüz bir cevap bulunamamıştır. Bu yeni modelde, ilçe belediyelerinin mevcut kaynaklarıyla çok fazla hizmet sunamayacağı ve büyükşehir belediyelerinin daha fazla sorumluluk üstleneceği düşünüldüğünde önümüzdeki dönemde büyükşehir belediyelerine çok önemli görevler düşeceği ifade edilebilir.

Mahalle yönetiminin kurumsal yapısına ilişkin yeni bir örgütlenme veya organlarının yeniden tanımlanarak bir yerel yönetim birimine dönüşmesi ise zor gözükmemektedir. Hem alandaki mahalle muhtarlarının bu yönde istek ve kapasitelerinin olduğunu söylemek, hem de politika belirleyicilerinin bu yönde bir tercihi olduğunu söylemek zordur. Ancak, mahalle muhtarlarına, mahalle meclisine sahip olan, kendi kaynakları, yetkileri ve bütçesi olan yeni bir mahalle yapısının başarılı olup olmayacağı sorulduğunda çoğunlukla olumlu yanıt alınmaktadır.

Mahalle muhtarlarının ekonomik durumu ve kendilerine ofis hizmetleri bağlamında sağlanan destek sorulduğunda, en son yapılan muhtar ödeneği artırımının önemli bir iyileşme getirdiği ama hala giderlerini karşılamakta yetersiz kaldığı ifade edilmektedir. Ofis temini ve bu ofisin ısıtma, aydınlatma, telefon, internet ve kırtasiye giderleri konusunda belediye yönetimlerinden yeterli destek alamadıkları tespit edilmiştir. Bu durum, yeni belediye yönetimi ve bütünşehir modeli kapsamında mahalle muhtarlıklarıyla sağlıklı ve yeterli bir ilişkinin kurulamadığını göstermektedir.

Mahalle muhtarlarının siyasal bir kimlik taşımadan mahalleyi temsil eden kişiler olduğu düşünüldüğünde, belediyeler ve merkezi yönetimin taşra teşkilatı nezdinde yeteri kadar ilgi görmemelerinin önemli bir sorun olarak ortada olduğu ifade edilebilir. Muhtarlar, kendilerine yeterli saygı ve işlerine yeterli ilgi gösterilmemesi konusundaki rahatsızlıklarını dile getirmişlerdir. Bu tablo, yerel yönetimler güçlendirilse bile, bürokratik yönetim geleneğinin bu zeminde sürdüğünü göstermektedir. Bir anlamda Senol'un (2013: 987) da tespitlerinde yer aldığı gibi, muhtarlar yönetim sisteminde temsil makamı değil rehberlik eden, yetkisiz birim, "bürokratik yükün ayak işlerini yapan" ve mahalleye ilişkin çalışmalarda katılımı düşünülmeyen görevliler olarak görülmeye devam etmektedir.

KAYNAKLAR

Aytaç, F. (1995), Mahalle Muhtarının El Kitabı, Ankara: Seçkin Kitabevi.

Bilgin, K. U., Ömürgönülşen, U., Öktem, M. K., Gündüzöz, İ., Sadioğlu, U. ve Urhan, V. F. (2013 ve 2014), Mahalle Yönetimi Araştırma Projesi Raporu I ve II, Ankara: TODAİE.

Senol, F. (2013), "Elected Neighbourhood Officers in a Turkish City (Izmir): Gendered Local Participation in Governance", Urban Studies, 50 (5), 977-993.

Taylan, E. (1999), Mahalle Muhtarlığı ve Açıklamalı Kanunu, Ankara: Türk Belediyecilik Derneği.

2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu.

2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu.

2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİSLERİNDEKİ TEMSİL ADALETSİZLİĞİNİN COĞRAFI VE SİYASİ GÖRÜNÜMLERİ

GEOGRAPHICAL AND POLITICAL VIEWS OF UNFAIRNESS OF REPRESENTATION IN METROPOLITAN MUNICIPALITY COUNCILS

Erbay Arıkboğa

Doç. Dr. Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yerel Yönetimler Bölümü.

ÖZET

Türkiye’de büyükşehir belediye meclislerinde temsilde adaletin iki boyutu söz konusudur. Birisi temsilde coğrafi adalet, diğeri temsilde siyasi adalet. Nüfusla temsilci sayısı arasındaki ilişki, temsilde adaletin coğrafi boyutunu; oy oranı ile sandalye oranı arasındaki ilişki ise temsilde adaletin siyasi boyutunu gösterir. Büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi sonrasında, BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliğine, merkez ve çevre ilçeler faktörü de eklenmiştir. Böylece coğrafi ve siyasi temsil adaletsizliğinin toplam dört farklı türü ortaya çıkmıştır. Bildiride Türkiye’deki BŞB meclislerinde gözlenen temsil adaletsizliğinin dört farklı görünümüyle ilgili analizler yapılmıştır. Bu bağlamda BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliğinin derecesini gösterebilmek için hem orantısızlık endeksinden, hem de bu bildiride geliştirilmiş olan adaletsizlik endeksinden yararlanılmıştır. Yapılan analizlerde her türde önemli temsil adaletsizliklerinin olduğu görülmüştür.

Anahtar kelimeler: BŞB meclisi, merkez-çevre, adaletsizlik endeksi, temsilde coğrafi adalet, temsilde siyasi adalet

ABSTRACT

There are two dimensions of fair representation in Metropolitan Municipality Councils (MMC) in Turkey. One of them is geographical fair representation another is political fair representation. The relationship between the number of representatives and population shows geographical dimension of fair representation and the relationship between the percentage of votes and seats in councils shows the political dimension of fair representation. Following the expansion of metropolitan municipality borders to the provincial borders factor of central and peripheral districts have been added to unfairness of representation in Metropolitan Municipality Councils (MMC). Thus, four different types of geographical and political unfairness of representation, including two for each, have emerged. In this paper, analyzes concerning four different views of unfairness of representation observed in MMC of Turkey were carried out. In this context, index of disproportionality as well as index of unfairness which has been developed in this paper were used in order to show the degree of unfair representation in MMC. Significant unfair representations were found in all types in the analysis.

Key Words: MM Council, center-periphery, index of unfairness, geographical fair representation, political fair representation

GİRİŞ

Seçim sistemleri temsilde adaleti ve/veya yönetimde istikrarı sağlamaya çalışır. Salt yönetimde istikrarı sağlamaya öncelik veren seçim sistemlerinde dahi, büyük temsil adaletsizliklerinin oluşması kabul edilemez. Türkiye’deki büyükşehir belediye (BŞB) meclisleri söz konusu olduğunda, birisi coğrafi diğeri siyasi olmak üzere, temsilde adaletin iki boyutu vardır. Nüfusla temsilci sayısı arasındaki ilişkiye bakarak temsilde adaletin coğrafi boyutunu; oy oranı ile sandalye oranı arasındaki ilişkiye bakarak da temsilde adaletin siyasi boyutunu görebilir ve ölçebiliriz. Ne var ki ülkemizdeki BŞB meclisleri, her iki bakımdan da yüksek düzeyde temsil adaletsizliklerine sahne olmaktadır. Bu bağlamda bildiride bir BŞB’de, hem ilçe belediyeleri arasındaki temsil adaletsizliği (coğrafi), hem de

oy oranıyla sandalye oranı arasındaki temsil adaletsizliği (siyasi), ampirik verilerle analiz edilip ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Türkiye’de büyükşehir belediyesine ilişkin uygulama 1984 yılında başlamış olmakla birlikte, 2012 yılında yapılan yasal değişiklik sonrasında sistem önemli bir değişim geçirmiştir. Yeni sistem, büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına genişletilmesine, il içindeki bütün ilçelerin de büyükşehir yönetim sisteminin alt kademesini oluşturmasına dayalıdır. Bu yeni sistemde büyükşehir belediyesi, coğrafya ve nüfus bakımından ilin tamamını, ilin merkezindeki büyük nüfuslu ilçeleri ve ilin çevresindeki çok daha küçük nüfuslu ilçeleri; il merkezine yakın ve uzak yerleşmeleri, ilin kentsel ve kırsal alanlarının tamamını kapsar hale gelmiştir. Bu radikal değişikliğe karşın, büyükşehir belediye meclisinin oluşumunda 1984’te benimsenmiş olan kural ve yöntemlere bağlı kalınmıştır. Söz konusu yöntem, BŞB meclisi üyelerin doğrudan seçimine dayanmayıp, ilçe belediye başkanları ile ilçe belediye meclis üyelerinin beşte birinin, aynı zamanda, büyükşehir belediye meclisi üyesi olmasını öngörmektedir.

BŞB meclisleri, coğrafi açıdan temsil adaletsizliğine yol açacak bir nüveyi bünyesinde taşımaktadır. Zira mevcut yöntem, BŞB meclisinde küçük nüfuslu ilçe belediyelerinin daha yüksek oranda temsil edilmesine yol açmaktadır (Arıkboğa, 2007; ayrıca bkz. aşağıda Tablo 2’nin olduğu bölüm). Bununla birlikte BŞB sınırlarını il sınırlarına genişleten 2012 tarihli yeni yasal düzenleme sonrasında, bu adaletsizliğin yeni bir türü ortaya çıkmıştır. İkinci tür coğrafi adaletsizlik, ilin merkez ve çevre ilçeleri arasında yaşanmaktadır. Bir ildeki merkez ve çevre ilçe belediyeleri, “nüfus oranı/meclis üye oranı” bağlamında karşılaştırıldığında, bu temsil adaletsizliği kolayca görülebilmektedir.

Diğer taraftan BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliğinin, sadece coğrafi değil siyasi boyutları da vardır. Temsil adaletsizliğinin iki tür siyasi görünümü söz konudur. Birincisi, partilerin oy oranları ile BŞB meclisindeki sandalye oranları arasındaki farklılaşmalardır. İkincisi ise, yukarıda sözü edilen merkez-çevreye dayalı coğrafi boyutun yansımasıyla oluşabilmektedir. Merkez-çevre ilçelere dayalı coğrafi adaletsizlik, bazı illerde, aynı zamanda politik bir örtüşmeye de karşılık gelebilmektedir.

BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliğinin ele alınacağı bu bildiride, hem coğrafi temelli hem de siyasi nitelikli analizlerle 2014 meclislerindeki durum ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bildiride temsil adaletsizliği 4 açıdan analiz edilecektir. Bunlardan ikisinde nüfusla temsilci sayısı arasındaki ilişkiye dayalı coğrafi analiz, diğer ikisinde ise oy ile sandalye arasındaki ilişkiye dayalı siyasi analiz yapılacaktır. Bu bağlamda;

Her bir ilçenin il içindeki nüfus oranı ile BŞB meclisindeki üye oranı karşılaştırılacaktır. Bu türden bir analiz, 1984’ten bu yana her BŞB meclisi için yapılabilir nitelikte bir analizdir. Bu bağlamda farklı dönemlerde, farklı büyükşehirlerde, farklılaşan derecelerde temsil adaletsizliği söz konusudur (bkz. Arıkboğa, 2007 ve 2009). Bildiride, 30 BŞB meclisi için yapılacak analizlerle durumun yeni fotoğrafları ortaya konulacaktır. Bu analizde, bir BŞB içindeki ilçe belediyeleri birbiri ile karşılaştırılacak ve BŞB meclisinde her birinin diğerine göre ne ölçüde az ya da çok temsil edildiği gösterilecektir. Bu analizler yapılırken *adaletsizlik endeksinden* yararlanılacaktır.

Coğrafi temelli ikinci analizde, bir BŞB içindeki ilçe belediyeleri, kendi aralarında iki gruba ayrılacaktır. Bu analizde ilin “merkezindeki” ilçe belediyeleri ile ilin “çevresindeki” ilçe belediyeleri, ildeki nüfus payları ve BŞB’deki üye oranları bağlamında karşılaştırılacaktır. Birçok büyükşehirde, ilin merkezinde büyük nüfuslu ilçeler bulunurken, ilin çevre ilçeleri görece çok daha az nüfusa sahiptir. BŞB sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi sonrasında ortaya çıkan bu yeni olgu, temsil sistemi üzerinde çarpıcı etkilere yol açmıştır. Bildiride merkez ilçelerin il nüfusu içinde sahip oldukları büyük nüfusa karşılık BŞB meclisinde bu oranda bir üyeyle temsil edilip edilemedikleri ortaya konulacaktır. Bu analizde farklı BŞB’lerdeki merkez ilçelerin BŞB meclisinde ne ölçüde *eksik temsil* edildiği, buna karşılık çevre ilçelerin ne ölçüde *aşkın temsil* edildiği gösterilecektir.

BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliği sadece coğrafi temelli değildir, bunun önemli siyasi sonuçları da söz konusudur. Bunlardan birisi, partilerin oy oranı ile sandalye oranı karşılaştırıldığında

görülebilmektedir. Bildiride 2014 yerel seçim sonuçları bağlamında, partilerin ilçe belediye meclislerinde almış oldukları toplam oy ile BŞB meclisinin üye bileşimi karşılaştırılacaktır. Böylece bir ilde, partilerin oy oranı ile meclisteki sandalye oranı arasında bir örtüşmenin ya da farklılaşmanın olup olmadığı, *aşkın ve eksik temsil* durumları ve temsil açısından çelişkili durumların oluşup oluşmadığı ortaya konulacaktır.

Siyasi görünüm bağlamında ikinci olarak, yukarıda iki no.lu merkez/çevre ilçe belediyeleri analizinde elde edilen sonuçlar bu kez siyasi açıdan incelenecektir. Burada merkez-çevre açısından ortaya çıkan coğrafi adaletsizliğin aynı zamanda siyasi bir farklılaşmayla örtüşüp örtüşmediğine bakılacaktır. Örneğin nüfusun yoğun olduğu merkez ilçelerde bir partinin daha başarılı, buna karşılık nüfusun az olduğu çevre ilçelerde ise başka bir partinin daha başarılı olması durumunda, merkez-çevreye dayalı coğrafi adaletsizlik siyasi bir karaktere de bürünmektedir. Çünkü bu durumda çevre ilçelerde daha başarılı olan parti, BŞB meclisinde çoğunluğu ele geçirebilmektedir, hitap ettiği nüfus bu oranda olmasa da. Bildiride 30 büyükşehir arasında, bu nitelikleri gösteren Eskişehir BŞB meclisi örneği ayrıntılı olarak analiz edilecektir.

BŞB MECLİSLERİNİN OLUŞUMU VE TEMSİL ADALETSİZLİĞİ

BŞB meclislerinde dolaylı temsil sistemi söz konusudur. Türkiye’deki diğer yerel yönetim meclislerinin aksine BŞB meclisi üyeleri, doğrudan halkoyuyla seçilmez. Bunun yerine, yasalarda BŞB meclisine iki yolla üye gitmesi öngörülmüştür: 1- Büyükşehirdeki ilçe belediye başkanları (5216/12), 2- ilçe belediye meclis üyelerinin beşte biri (2972/6). Bu bağlamda, bir BŞB meclisi üye sayısının kaç kişiden oluşacağı şu iki faktöre bağlıdır: 1- İlçe belediyelerinin nüfusuna, 2- BŞB içindeki ilçe belediyesi sayısına.

Ne var ki, BŞB meclisi üye sayısını veren formülün içinde “nüfus” faktörü bulunsa da, BŞB nüfusu ile BŞB meclisi üye sayısı arasında doğru bir orantı olduğu pek söylenemez. Bu formüldeki baskın faktör, ilçe sayısıdır. Örneğin Tablo 1’de yer alan 3 grup örnekte, ilçe sayılarındaki farklılıkların, nüfus-temsil ortalamasında iki katı aşan farklara yol açtığı görülmektedir.

Tablo 1: Bazı BŞB’lerin Nüfusu⁹¹ ve Meclis Üye Sayısı

S.N.	BŞB adı	Nüfusu	İlçe sayısı	BŞB Meclisi Üye sayısı*	Ortalama
A1	Malatya	762.538	13	49	15.562
A2	Gaziantep	1.844.438	9	52	35.470
B1	Aydın	1.020.957	17	80	12.762
B2	Adana	2.149.260	15	78	27.555
C1	Konya	2.079.225	31	130	15.994
C2	Ankara	5.045.083	25	139	36.296

* BŞB başkanı bu sayıya dahil değildir.

Coğrafi Temsil Adaletsizliğinin Nedenleri

BŞB meclislerinde coğrafi temsil adaletsizliğine yol açan asıl sorun ilçe sayıları değildir. Sorunun kaynağı, ilçe nüfusu ile BŞB meclisine gidecek meclis üye sayısı arasındaki ilişkiye yatar. İlçe belediye meclislerinden, BŞB meclisine kaç üye gönderileceği ilçenin nüfusuna bağlıdır, ancak buna ilişkin belirlenmiş olan *nüfus dilimleri sorunludur*. Tablo 2’de, nüfus dilimleri itibarıyla, ilçe belediye meclislerinden, BŞB meclisine kaç üye gönderileceği gösterilmektedir. Belirtmek gerekir ki, Tablo 2’de yer alan nüfus dilimleri, gerçekte BŞB meclisleri düşünülerek oluşturulmuş dilimler

⁹¹ Bildirideki bütün nüfuslar 2013 ADNS verileridir. www.tuik.gov.tr

olmayıp, normal belediyeler için öngörölmüş nüfus dilimleridir (2972/5). Ancak bu nüfus dilimleri, BŞB meclisi için de sonuç doğurmaktadır. Tabloda her ilçe belediyesinden BŞB meclisine gidecek toplam üye sayısı ve her bir nüfus diliminin son rakamı esas alınmak suretiyle hesaplanan ortalama temsil durumu görölmektedir.

Tablo 2: İlçe Belediyelerden BŞB Meclisine Gidecek Üye Sayısı ve Ortalama Temsil

İlçe belediye nüfus dilimleri	İlçe belediye meclisi üye sayısı	Üyelerin 1/5'i	İlçe Bel. Bşk.	BŞB meclisine gönderilen üye sayısı (başkan+üye)	Ortalama temsil (nüfus/temsilci sayısı)	
0–10.000	9	1	1	2	(10 bin/2)	5.000
10.001–20.000	11	2	1	3	(20 bin/3)	6.666
20.001–50.000	15	3	1	4	(50 bin/4)	12.500
50.0001–100.000	25	5	1	6	(100 bin/6)	16.666
100.001–250.000	31	6	1	7	(250 bin/7)	35.714
250.001–500.000	37	7	1	8	(500 bin/8)	62.500
500.001–1 milyon	45	9	1	10	(1 mily./10)	100.000

Tablo 2'ye bakıldığında, ilçe belediyelerinin nüfusları arttıkça, BŞB meclisinde oransal olarak daha az üyeyle temsil edildikleri görölmektedir. Örneğin 10 bin nüfuslu bir ilçe belediyesi, birisi belediye başkanı diğeri de meclis üyesi olmak üzere BŞB meclisinde 2 üyeyle temsil edilmektedir. Bu durumda söz konusu ilçede ortalama 5 bin kişiye bir temsilci düşmektedir. Buna karşılık 500 bin nüfuslu bir ilçe belediyesi ise, BŞB meclisinde 8 üyeyle temsil edilmekte, bu durumda ortalama olarak 62.500 kişiye bir temsilci düşmektedir. Göröldüğü gibi, BŞB meclisinin oluşumunda benimsenmiş olan yöntem, küçük nüfuslu ilçe belediyelerini kayırmacı sonuçlar doğurmakta ve bu belediyelerin, BŞB meclisinde nüfuslarına kıyasla çok daha yüksek düzeylerde temsil edilmesine yol açmaktadır. Nüfusla temsilci sayısı arasındaki ilişkiyi bozan bu sistem, coğrafi bakımdan temsil adaletsizliğini doğuran en temel faktörlerden biridir. Bu durumun siyasi yansımaları da vardır.

Bu nedenle bir BŞB içinde, ilçe nüfusları arasındaki farklılıkların yüksek olması, coğrafi adaletsizliklerin de yüksek olmasına neden olmaktadır. Diğer taraftan bir BŞB'de küçük nüfuslu belediye sayısının çok olması, temsil sisteminde dikkat çekici adaletsizliklere yol açarken; buna karşılık bu tür belediye sayısının az olması daha ihmal edilebilir sonuçlar doğurmaktadır. Örneğin 2004 yılında, BŞB sınırlarının belli bir yarıçap hesabıyla genişletilmesi ve belde belediyelerinin BŞB sistemine dahil edilmesi sonrasında, BŞB meclislerinde çok yüksek düzeyli temsil adaletsizlikleri görölmüştü (Arıkboğa, 2007). 2008 yılında belde belediyelerini kapatan ve bazı ilçe belediyelerinin sınırlarını yeniden çizen yasal değişiklik sonrasında ise, temsil adaletsizliğinde önemli iyileşmeler sağlanmıştı (Arıkboğa, 2009).

2012 yılında BŞB sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi ve bu sınırlar içindeki pek çok ilçenin küçük nüfuslara sahip olması nedeniyle, ilçe belediyeleri arasındaki temsil adaletsizliği yeniden yükselmiştir. Diğer taraftan bu değişiklik, merkez ve çevre ilçelere dayalı yeni bir coğrafi adaletsizliğe neden olmuştur. Birçok büyükşehirde, merkezdeki 2-3 ilçenin nüfusu oldukça fazla, buna karşılık diğer ilçelerin nüfusu azdır. Bu durum ilin çevresinin, il merkezine kıyasla BŞB meclisinde yüksek düzeyde temsil edilmesine yol açmaktadır.

Siyasi Temsil Adaletsizliğine Yol Açan Faktörler

BŞB meclisindeki dolaylı temsil sistemi nedeniyle, temsilde siyasi adalet ya da adaletsizlik, ilçe belediye meclis üyeliği seçimleri üzerinden yansır. BŞB meclislerinde temsilde siyasi adaleti bozan beş faktör söz konusudur. Bunlar şunlardır:

Bunlardan *birincisi* ilçe belediye başkanlarının, BŞB meclisinin doğal üyesi olmasıdır. İlçe belediye meclis üyeliği seçim sonuçlarından bağımsız olarak, her ilçeden ilave olarak belediye başkanları da BŞB meclisine gider. Bu da, farklı partilerin karşılıklı olarak birbirini dengeleyip dengelememesine bağlı olarak, BŞB düzeyinde oy oranıyla üye dağılımı arasında bazı farklılıklara yol açabilir.

BŞB meclisinde temsil adaletini bozan *ikinci* husus, bazı küçük nüfuslu ilçelerin özel durumundan kaynaklanır. 10 binden daha az nüfuslu ilçe belediyeleri, BŞB meclisine iki üye göndermektedir. Üyelerden biri belediye başkanı, diğeri de belediye meclis üyeliği seçiminde en çok oyu alan partiden bir meclis üyesidir, ki bu üye genellikle başkanla aynı partiden olur. Dolayısıyla partilerin oy oranları birbirine ne kadar yakın olursa olsun, istisnai durumlar oluşmadıkça, bu iki üye aynı partiden olacaktır. Bu durum, bu tür küçük ilçelerdeki seçim sonuçlarının karşılıklı olarak birbirini dengelemediği durumlarda, BŞB meclisinde temsil adaletsizliklerine yol açacaktır. Ülkemizdeki büyükşehirde, 519 ilçe belediyesinden 49'u bu kapsamdadır.

Üçüncüsü, üstte belirtilen temsil adaletsizliğini daha da derinleştiren bir husustur. Buradaki sorun, yasadan değil, YSK'nın yorumundan kaynaklanmaktadır. YSK, BŞB meclisine hangi üyelerin gideceği meselesinde, "*kontenjandan seçilene öncelik verilmek suretiyle*" diye karar vermiş ve bu üyenin ardından da aynı partinin 1. sırasındaki aday şeklinde sıralama yapmıştır (YSK; 2509 sayılı karar, 2004; ayrıca 436 sayılı karar, 2014). Bu durumda BŞB'ye gidiş sırası, "*1- belediye başkanı + 2- en çok oy alan parti kontenjanında 1. sıradaki aday + 3- yine en çok oy alan parti listesinde 1. sıradaki aday + 4- ...*" şeklinde olmaktadır. Bu yoruma göre, çoğu örnekte ilk üç üye aynı partiden olacaktır. Daha da ilginç olan husus, partilerin oyları birbirine ne kadar yakın olursa olsun, 20 binden daha az nüfusa sahip olan, dolayısıyla BŞB'ye toplam 3 üye gönderecek olan ilçelerdeki bütün üyeler tek partiden olacaktır. Bazen istisnai olarak, başkanlık ile meclis üyeliği seçiminde en çok oyu alan parti farklı olabilmektedir. Bu durumda başkan haricindeki iki üye, diğer partiden gitmektedir. Bunun dışındaki bütün örneklerde 3 üye de aynı partidendir. Türkiye'de büyükşehirdeki 519 ilçe belediyesinden 125'i (% 24) bu kapsamdadır. Bir BŞB'de bu nitelikteki ilçelerin sayısına bağlı olarak, bu faktörün temsil adaletsizliği üzerindeki etkisi az veya çok olacaktır.

BŞB meclisinde temsil adaletsizliğine yol açan *dördüncü* faktör, ilçe belediye meclis üyeliği seçiminde temsil adaletinden uzaklaştıran yöntemlerin varlığından kaynaklanır. Bilindiği gibi, ilçe belediye meclis üyeliği seçiminde, benim *okus pokus yöntemi* demeyi tercih ettiğim (Arıkboğa, 2008: 194), çıkarmalı onda birlik baraj (2972/23) ve kontenjan adaylığı (2972/10) yöntemleri söz konusudur. Kabaca bu iki yöntemin varlığı, oy dağılımı ile sandalye dağılımı arasında büyük partilerin lehine, küçük partilerin aleyhine sonuçlar üretir. Bu sistemin dayandığı mantık, yönetimde istikrarı sağlayacak şekilde, ilçe belediye başkanlarının arkasında mecliste bir çoğunluk oluşturmaktır. Ancak bu yöntemlerin etkileri, sadece ilçe belediyeleriyle sınırlı değildir. Çünkü onda birlik barajdaki çıkarmalı hesaplama yöntemi, *partilerin oy oranlarını değiştirir*, bu da d'Hondt yönteminde, adayların ilçe belediye meclisine *seçiliş sıralarını* değiştirebilir. Bu husus, ilçe belediye meclis üyesinin BŞB meclisine gidip gidememesini doğrudan etkiler. Çünkü BŞB meclisi üyelerinin belirlenmesindeki temel faktörlerden en önemlisi, ilçe belediye meclis üyelerin seçiliş sırasıdır (2972/24). Başkan ve kontenjan dışındaki diğer üyeler, d'Hondt yöntemindeki sıralama sonucuna göre BŞB meclisine gitme hakkı kazanır veya kazanamaz. Özetle çıkarmalı onda birlik baraj yöntemi, BŞB meclislerinde, oy dağılımı ile üye dağılımı arasında farklılaşmalara yol açan faktörlerden bir diğeridir.

Beşincisi, ilçeler arasındaki coğrafi adaletsizlikten kaynaklanan siyasi adaletsizliklerdir. Her ilçe belediyesinde ilçe belediye meclis üyelerinin 1/5'i BŞB meclisine gidecektir. Ancak ilçeler arasında coğrafi adaletsizliğin varlığı, BŞB meclisinde hem siyasi nitelikli temsil adaletsizliklerine hem de çelişkili sonuçların doğmasına yol açabilir. Coğrafi temsil adaletsizliğine dayalı bu olgu, yukarıdaki 2 ve 3 no.lu küçük ilçeler faktörü ile birleştğinde ilginç sonuçlar doğurur. Örneğin bir parti sadece küçük bir ilçede varlık gösterip buradan BŞB meclise girebilirken, buna karşılık aynı ilde bir başka parti, il ölçeğinde belli oranda oy almasına rağmen BŞB meclisinde hiç temsil edilemeyebilir. Yine de bunun gibi örnekler, görece daha az sorunludur. Ancak bu sistemde ortaya çıkan bazı sonuçlar, bu örnekteki kadar masum değildir. Örneğin ilin merkez ve çevre ilçelerinde farklı partilerin galip

gelmesi durumunda, BŞB meclisinde büyük temsil çelişkileri oluşabilir. Zira küçük çevre ilçelerdeki üyelikleri kazanan bir parti, büyük ilçelerde seçimde başarı sağlamış partiden daha fazla sayıda üyeyi BŞB meclisine sokmayı başarabilir. Bu durumda oy oranıyla sandalye sayıları, sadece adaletsiz değil aynı zamanda çelişkili olacaktır; daha az oy alan partinin daha fazla sayıda üyeye sahip olması gibi. Yine partilerin kırsal ve kentsel oyları kanallandırmada performansları farklı olabilir. İl merkezinden dışarı doğru gidildikçe, daha kırsal nitelikli ilçeler söz konusudur. Özetle küçük nüfuslu ilçelerin BŞB meclislerinde daha yüksek oranda temsil edilmeleri, sadece coğrafi temsil adaletsizliklerine değil, aynı zamanda temsil adaletini siyasi açıdan bozucu etkilere de yol açmaktadır.

Bir BŞB meclisinde bu beş faktörün bileşimi ve etkileri farklı olabilir. Dolayısıyla bu faktörlerin etkisi ölçüsünde, bir BŞB meclisinde oy ile sandalye dağılımına dayalı temsil adaletsizliği düşük ya da yüksek olacaktır.

Temsil Adaletsizliğini Ölçmek: BŞB Meclisleri İçin Kullanışlı Bir Endeks

Temsil adaletsizliğini ve onun derecesini gösterebilmek için, onu ölçebilmek gerekir. Literatürde temsilde siyasi adaleti basitçe ölçmek için “orantısızlık endeksi” denilen hesaplama yapılır, böylece “aşkın ve eksik temsil” miktarı hesaplanır. Bu hesaplamalarda partilerin seçimde almış oldukları oy oranları ile mecliste kazandıkları sandalye oranları birbirinden çıkarılır ve ne derece orantısızlık olduğu bulunmaya çalışılır. Sandalye oranının oy oranından yüksek olması durumunda “aşkın temsil”, düşük olması durumunda ise “eksik temsil”den söz edilir. (Göksel ve Çınar, 2011: 32; Tuncer, 2006: 168). Ancak bu basit yöntemin dışında, daha karmaşık yöntemler de söz konusudur (Bkz. Lijphart, 2006: 157).

Orantısızlık endeksi, oy oranıyla sandalye oranı arasındaki mutlak farkı esas alır. Bu endeksin hesaplanmasındaki kritik husus şudur: Bir seçimde partilerin oy oranları ile sandalye oranları birbirinden çıkarılır. Bu çıkarma işlemi sonrasında, en yüksek farkın görüldüğü siyasi partinin verisi esas alınır. En yüksek farka dair bu veri, orantısızlık endeksi değeri olarak kabul edilir. Bildiride siyasi nitelikli temsil adaletsizliği anlatılırken, bu hesaplama yararlanılmıştır.

Buradan hareketle, temsilde coğrafi adaletsizliği de aynı şekilde ölçmenin mümkün olduğu iddia edilebilir. Yukarıdaki formülde oy oranı yerine ilçenin nüfus oranı, sandalye oranı yerine de ilçeden BŞB’ye gidecek üye oranı yazılabilir. Ne var ki orantısızlık endeksi, BŞB meclislerindeki coğrafi adaletsizliği gösterme konusunda başarılı değildir. İlk olarak, aşkın ve eksik temsil değerlerine bakıldığında, çoğu örnekte, büyük nüfuslu ilçeler ve küçük nüfuslu ilçeler şeklinde ikili bir kategorinin olduğu görülmektedir. Dolayısıyla endeks, küçük ve orta ölçekli ilçelerin adaletsizlik derecesini göstermede başarılı değildir. İkinci olarak büyükşehirlerdeki ilçe sayısı fazladır, 30 büyükşehir ortalama 17 ilçeye sahiptir. Dolayısıyla bütün adaletsizliği tek bir örneğe indirgeyen ve onu aşırı abartan yapısı nedeniyle, bu endeks BŞB’leri karşılaştırmakta çok işlevsel değildir. Nihai olarak endeks, nüfus farklılaşmasının temsil adaletini bozucu etkilerini bir seri halinde izlemeye imkan vermemektedir. Bununla birlikte daha az değişkeni karşılaştırmak için bu endeksten yararlanılabilir. Örneğin farklı BŞB meclislerinde, merkez ve çevre ilçeler arasındaki coğrafi adaletsizliği karşılaştırmakta orantısızlık endeksi oldukça işlevseldir (Bkz. Tablo 6)

Bu nedenle BŞB meclislerindeki coğrafi adaletsizliği daha iyi gösterebilmek için, bir endeks geliştirilmiştir. *Adaletsizlik endeksi* adı verilen bu endeks, eğer istenirse, birkaç küçük değişikliklerle siyasi temsil adaletsizliğini ölçmek için de kullanılabilir.

Coğrafi temsil adaletsizliğini ölçmek için, önce ilgili BŞB nüfusu, o BŞB meclisinin toplam üye sayısına bölünür. Bulunan değer tekrar kendisine bölünerek 1,0 değeri bulunur. 1.0’lık bu değer, temsil adaletinin tam olarak gerçekleştiği değerdir. İkinci aşamada ilçe nüfusu, ilçe belediye meclisinden BŞB’ye gidecek üye sayısına bölünür. Daha sonra BŞB’nin değeri ilçenin değerine bölünmek suretiyle her bir ilçenin temsil adaleti endeksi değeri bulunur. Hesaplaması oldukça kolay olan bu adaletsizlik endeksi formülü aşağıda gösterilmektedir.

Coğrafi adaletsizlik endeksi formülü

Formül 1. aşama

BŞB Nüfusu / BŞB meclis üye sayısı = BŞB için temsilci başına ortalama nüfus (TBON)

Temsilci başına ortalama nüfus / aynı değer = 1,0 (tam temsil adaleti)

Formül 2. aşama

İlçenin nüfusu / o ilçeden BŞB'ye gidecek üye sayısı = İlçe için TBON

BŞB'nin TBON değeri / ilçenin TBON değeri = İlçenin temsil adaleti endeks değeri

Bu endeks, 1,0'dan küçük değere sahip ilçelerin olması gerekenden daha az temsil edildiğini, 1,0'dan yüksek değere sahip ilçelerin ise olması gerekenden daha çok temsil edildiğini gösterir. Böylece her bir BŞB meclisinde, ilçelerin ne derece az ya da çok temsil edildiği kolayca görülebilir. Ayrıca her bir ilçenin bir diğerine oranla ne kadar az ya da çok temsil edildiği de hesaplanabilir. Bu endeks BŞB meclisinde ortaya çıkan coğrafi adaletsizlikleri ve bunun derecesini göstermekte oldukça elverişlidir. Yine bu endeks, aşağıda gösterileceği gibi, grafik yardımıyla farklı BŞB'lerdeki adaletsizlik durumlarını karşılaştırmak için de oldukça kullanışlıdır. Bildiri de coğrafi temsil adaletsizliğini göstermek için bu endeksten yararlanılacaktır.

Coğrafi temsil adaletsizliği ölçmede kullanılan bu endeks, formülde birkaç küçük değişiklik yapılarak siyasi temsil adaletsizliğini ölçmek için de kullanılabilir. Bunun için formülün 1. aşamasında BŞB nüfusu yerine, dolaylı temsil istemi nedeniyle, BŞB'nin tüm ilçelerinde belediye meclis üyeliği seçimindeki geçerli oy toplamı yazılır. 2. aşamasında ise bir partinin tüm ilçe belediye meclis üyeliği seçiminde almış olduğu oy bu kez, o partinin BŞB meclisindeki sandalye sayısına bölünür. Bu adaletsizlik endeksini veren formül de aşağıdaki gibidir:

Siyasi adaletsizlik endeksi formülü

Formül 1. aşama

BŞB ilçe belediyeleri meclis üyeliği seçimindeki geçerli oy toplamı / BŞB meclis üye sayısı = BŞB için temsilci başına ortalama oy sayısı (TBOS)

Temsilci başına ortalama oy sayısı / aynı değer = 1,0 (tam temsil adaleti)

Formül 2. aşama

Partinin, BŞB'deki tüm ilçe belediye meclis üyeliği seçimindeki oy sayısı / partinin BŞB'deki sandalye sayısı = Parti için TBOS

BŞB'nin TBOS değeri / partinin TBOS değeri = Partinin temsil adaleti endeks değeri

Bu endekte de benzer şekilde, 1,0 tam temsil adaletinin oluşacağı seviyeyi göstermektedir. BŞB meclisinde 1,0'dan yüksek değere sahip partiler yüksek düzeyde temsil edilirken, 1,0'dan düşük değere sahip partiler ise düşük oranda temsil edilmektedir. Bu endekte, bir partinin endeks değerinin oluşabilmesi için, mecliste en az bir sandalye kazanmış olması gerekmektedir. Aksi halde o partinin endeks değeri oluşmaz. Buna karşılık coğrafi adaletsizliği ölçerken böyle bir sorun söz konusu değildir.

Türkiye'de BŞB meclislerindeki üye bileşimlerine bakıldığında, 3-4 partinin mecliste sandalye kazanabildiği görülmektedir. Sandalyeye sahip parti sayısının azlığı nedeniyle, derinlikli bir fotoğraf çekmek gerekemeyebilir. Dolayısıyla sandalye oranı ile oy oranını basitçe karşılaştıran orantısızlık endeksi çoğu durumda yeterli bir fikir verir. Bununla birlikte, farklı BŞB'lerin karşılaştırması söz konusu olduğunda, bu yeni endeksin sunduğu fotoğrafın daha derinlikli olduğu görülür. Bildiride siyasi temsil adaletsizliği gösterilirken iki yöntemden de yararlanılacaktır.

TEMSİL ADALETSİZLİĞİNİN COĞRAFİ GÖRÜNÜMÜ

Temsilde adaletinin coğrafi boyutu, nüfus ile temsilci sayısı arasındaki ilişkide yatar. BŞB meclisi, ilçe belediyelerinden gelen üyelerden oluşan bir yapıya sahiptir. Böylesi bir mecliste coğrafi anlamda temsil adaletinden söz edebilmek için, ilçe nüfusu ile ilçeden gelen temsilci oranları arasındaki farklılaşmanın kabul edilebilir seviyelerde kalması gerekir. Bu farkın artmasına paralel, temsil adaletsizliği de artar. Aşağıda BŞB meclislerindeki temsil adaletsizliği (1) ilçeler arasındaki adaletsizlik ve (2) merkez-çevre ilçe grupları arasındaki adaletsizlik şeklinde iki açıdan ele alınacaktır.

İlçeler Arasındaki Temsil Adaletsizliği

İlçeler, bir BŞB meclisinde birbirine oranla ne derece adil biçimde temsil edilmektedir? 30 BŞB meclisine bakıldığında, bazılarında temsil adaletsizliğinin görece düşük, bazılarında ise oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Örneğin hızlı bir bakış için, bir BŞB meclisinde en yüksek ve en düşük oranda temsil edilen ilçe belediyeleri karşılaştırılabilir. Adaletsizliğin görece düşük olduğu BŞB'lerde, mecliste en düşük ve en yüksek düzeyde temsil edilen ilçeler arasında Urfa'da 4,7; Kocaeli'nde 5,0; Muğla'da 5,5; Tekirdağ'da 5,6; Balıkesir, Manisa ve Van'da 6,1; Mardin ve Ordu'da 6,4 kat fark söz konusudur. Temsil adaletsizliğinin yüksek olduğu büyükşehirlerde ise bu farklar, Konya'da 61,8; Ankara'da 61,1; Eskişehir'de 40,8; Antalya'da 39,6; Kayseri'de 22,9; Bursa ve Gaziantep'te 22,6 kat olarak gerçekleşmiştir.

İlçeler arasındaki temsil adaletsizliğini daha iyi ortaya koyabilmek için, bir BŞB meclisine bütün olarak bakmak gerekir, bu amaçla adaletsizlik endeksinden yararlanılacaktır. Tablo 3'te Bursa BŞB meclisindeki temsil adaletsizliği gösterilmektedir. Tablonun solundaki sütunlardan birinde adaletsizlik endeksi yer almakta, diğer sütunda ise en az temsil edilen ilçeye oranla, diğer ilçelerin kaç kat daha fazla temsil edildiği gösterilmektedir.

Tablo 3: Bursa BŞB Meclisinde Temsil Adaletsizliği

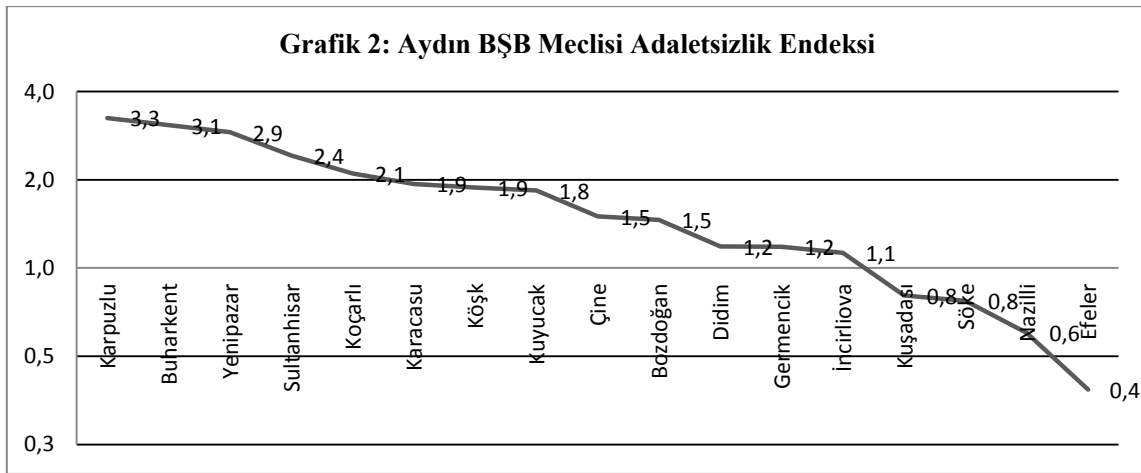
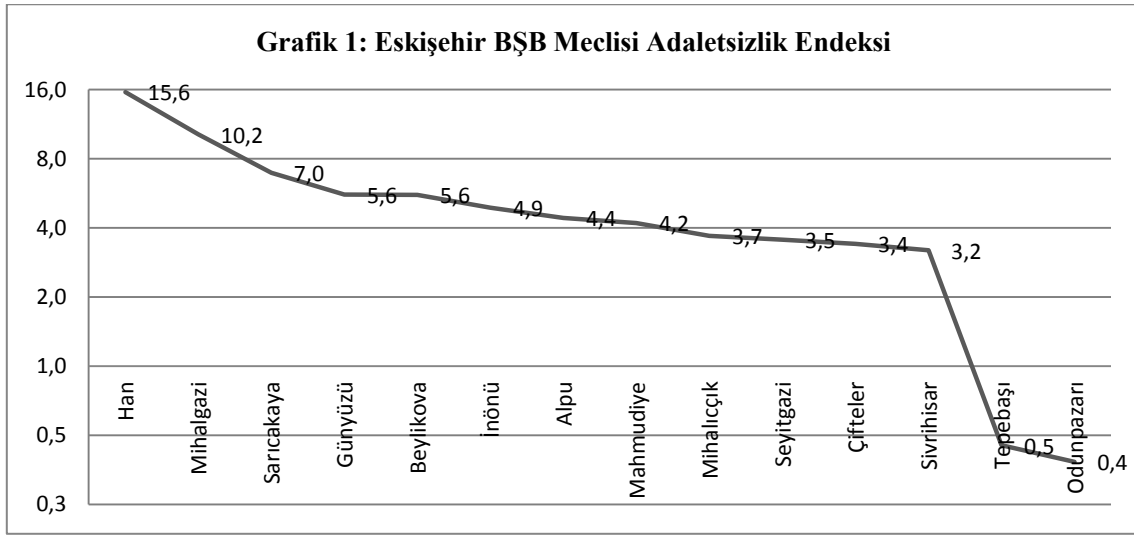
S.N.	İlçe Belediyesi	Nüfusu	BŞB Meclisi üye sayısı	Temsilci başına düşen nüfus	Adaletsizlik endeksi*	Temsil farkı (kat)**
1	Harmancık	7.091	2	3.546	7,7	22,6
2	Büyükorhan	11.913	3	3.971	6,9	20,2
3	Keles	13.639	3	4.546	6,0	17,7
4	Orhaneli	22.175	4	5.544	4,9	14,5
5	İznik	43.287	4	10.822	2,5	7,4
6	Kestel	51.872	6	8.645	3,2	9,3
7	Yenişehir	52.132	6	8.689	3,2	9,2
8	Gürsu	68.872	6	11.479	2,4	7,0
9	Orhangazi	75.672	6	12.612	2,2	6,4
10	Mudanya	77.461	6	12.910	2,1	6,2
11	Karacabey	80.527	6	13.421	2,0	6,0
12	M.Kemalpaşa	99.999	6	16.667	1,6	4,8
13	Gemlik	101.389	7	14.484	1,9	5,5
14	İnegöl	236.168	7	33.738	0,8	2,4
15	Nilüfer	358.265	8	44.783	0,6	1,8
16	Yıldırım	637.888	10	63.789	0,4	1,3
17	Osmangazi	802.620	10	80.262	0,3	1,0
	Bursa	2.740.970	100	27.410	1,0	

* Adaletsizlik Endeksi: Temsilci başına düşen nüfus (BŞB verisi / İlçe verisi)

** En az temsil edilen ilçeye oranla diğer ilçelerin kaç kat fazla temsil edildiği

Tablo 3'te Bursa BŞB meclisinde, nüfusuna oranla en yüksek düzeyde temsil edilen ilçe Harmancık, en düşük düzeyde temsil edilen ilçe Osmangazi'dir. İki ilçenin temsil değerleri arasında yaklaşık 23 katlık bir fark söz konusudur. Yine büyük nüfuslu 4 ilçenin adaletsizlik endeks değerleri 0,3 ile 0,8 arasında seyrederken, diğer ilçelerin endeks değeri 1,9'dan başlayıp nüfus küçüldükçe 7,7 gibi oldukça yüksek bir seviyeye ulaşmaktadır. Bu haliyle Bursa BŞB Meclisi, coğrafi temsil adaletsizliğinin yüksek olduğu büyükşehirlerden biridir.

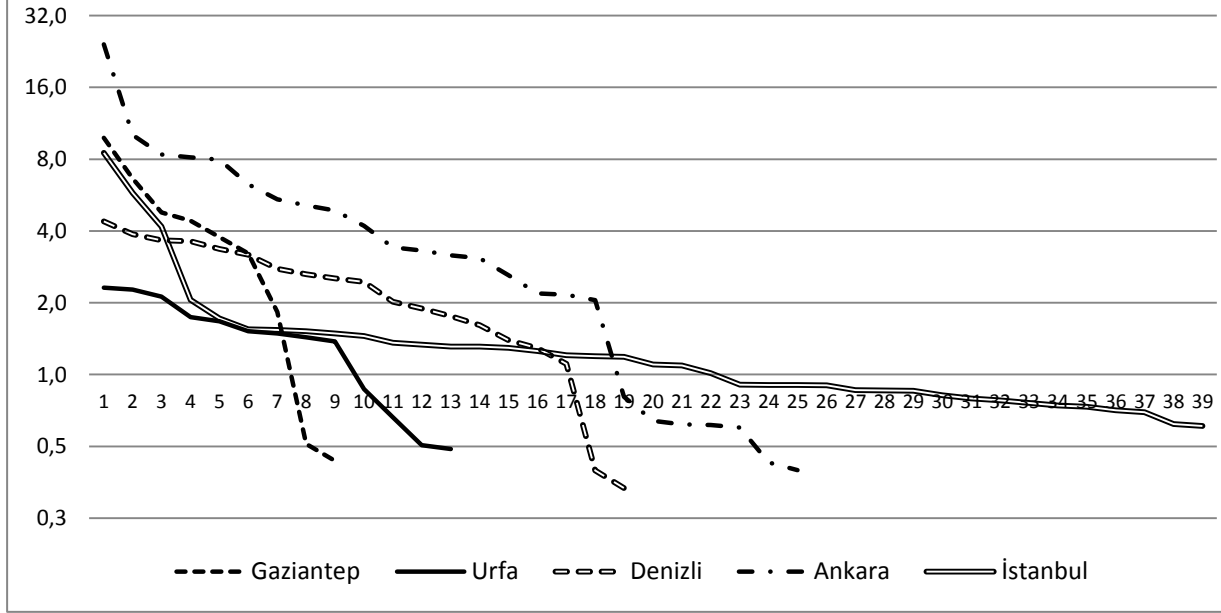
Aşağıda ise Eskişehir ile Aydın BŞB meclislerinin durumu gösterilmektedir. Her iki örnekteki verilerin sunulmasında grafik tercih edilmiştir. İlçeler, grafikte yatay eksen, en yüksek düzeyde temsil edilenden en düşük düzeyde temsil edilene göre sıralanmıştır. Grafiklerde adaletsizlik endeksini gösteren çizginin eğimi ve her bir ilçenin endeks değeri görülmektedir.



Temsil adaletsizliğinin kabul edilebilir değerlerde olabilmesi için, ilçelerin endeks değerlerinin grafikteki 1,0 çizgisine oldukça yakın bir yerde (çok az altında veya çok az üstünde) olması gerekir. Halbuki her iki grafikte de ilçelerin endeks değerleri 1,0 çizgisinden oldukça sapmış durumdadır. Grafik 1'deki sapma, Grafik 2'deki sapmadan daha yüksektir; dolayısıyla Eskişehir'deki temsil adaletsizliği Aydın'dan daha yüksektir. Diğer taraftan Eskişehir BŞB'de iki ilçe ile diğerleri arasındaki farklılık oldukça barizdir, endeks değeri aniden 0,5'ten 3,2'ye sıçramıştır. Halbuki Aydın'da bu yüksek değerler ancak grafiğin en solundaki ilçelerde görülmektedir. Dolayısıyla Aydındaki farklılaşma daha rutin bir yükseliş izlemektedir. Eskişehir'de en az ve en çok temsil edilen Han ile Odunpazarı ilçeleri arasındaki fark 40,8 kat iken, Aydın'da Karpuzlu ile Efeler ilçeleri arasındaki fark 8,4 kattır.

Adaletsizlik endeksi yardımıyla, farklı büyükşehirleri kolayca karşılaştırmak mümkündür. Grafik 3'te düşük, orta ve yüksek düzeyde temsil adaletsizlerine sahip beş BŞB'nin durumu karşılaştırılmaktadır.

Grafik 3: Beş BŞB Meclisinde Adaletsizlik Endeksi (Karşılaştırma)



Adaletsizlik endeksini gösteren çizgi ne kadar dik ve 1,0'dan ne ölçüde sapma gösteriyorsa adaletsizlik o derece yüksek, aksi durumda düşüktür. Bu açıdan Grafik 3'e bakıldığında adaletsizliğin en az olduğu BŞB'lerden birinin İstanbul olduğu görülmektedir. İstanbul'un endeks çizgisi, diğerlerine kıyasla oldukça yataydır, dolayısıyla daha yumuşak bir adaletsizlik söz konusudur. Bununla birlikte grafiğin solundaki üç ilçenin (Adalar, Şile, Çatalca) endeks değerleri yüksektir. Yine Urfa'daki temsil adaletsizliğinin görece düşük olduğu görülmektedir. Denizli, temsil adaletsizliği açısından, daha orta noktalarda bir yerde durmaktadır. Gaziantep ve Ankara'da ise temsil adaletsizliği oldukça yüksektir. Diğer taraftan Ankara'nın endeks değerleri daha yüksek düzeyde seyretse de, Gaziantep'in endeks çizgisi daha dik bir eğime sahiptir, dolayısıyla Gaziantep'te ilçeler arasındaki adaletsizlik daha keskindir.

BŞB meclislerinde, ilçeler arasındaki temsil adaletsizliği yeni bir olgu olmayıp, 1984'ten buyana görülebilen bir husustur. Bununla birlikte BŞB sınırlarının tüm ili kapsayacak biçimde genişletilmiş olması ve il merkezinden dışarıya çıkıldığında ilçelerin nüfuslarının kayda değer biçimde azalması nedeniyle, 2014 meclislerinde bu adaletsizlik yüksek boyutlara ulaşmıştır. Tam da bu noktada temsil adaletsizliğinin coğrafi boyutuna merkez-çevre ilçeler bağlamında bakmak oldukça çarpıcı fotoğraflar sunacaktır.

Merkez-Çevre İlçeler Arasındaki Temsil Adaletsizliği

Türkiye'nin 1984-2014 dönemindeki büyükşehir uygulaması, il merkezinde büyükşehir deneyimi olarak özetlenebilir. 2012 yılında yapılan ve 2014 yerel seçimleriyle uygulanmaya başlanan büyükşehir uygulaması ise, il ölçeğinde büyükşehir modelidir. Gerek mevcut büyükşehirlerde gerekse yeni kurulan 14 büyükşehirde, genellikle, nüfusun büyük bir bölümü il merkezindeki ilçe(lerde) yaşarken, çok daha az kısmı çevre ilçelerdedir.⁹² BŞB meclisindeki temsil sisteminin ilçeleri temel alan niteliği ve ilçeler arasındaki coğrafi temsil adaletsizliği, merkez ve çevre ilçe grupları arasında önemli temsil sorunların doğmasına yol açmaktadır. Tablo 4 ve 5'te en çarpıcı örnekler arasında yer alan Gaziantep ve Kayseri BŞB Meclisinin durumu ayrıntılı olarak gösterilmektedir. Tablo 6'te ise, bu çarpıklığın en yüksek düzeylere ulaştığı 17 BŞB meclisinin durumu özet olarak gösterilmektedir.

Tablo 4: Gaziantep BŞB Meclisinde Merkez ve Çevre İlçeler Arasındaki Temsil Adaletsizliği

⁹² Merkez ve çevre ayrımı şu şekilde yapılmıştır: İl merkez ilçesinin 2'ye, 3'e vb. bölünmesi suretiyle oluşturulan ilçeler ile coğrafi yerleşim açısından bakıldığında bu merkezle bütünleşmiş durumda olan ilçeler "merkez ilçe" olarak alınmış, diğer ilçeler ise "çevre ilçe" olarak kabul edilmiştir.

S. N.	İlçe Adı	Nüfusu	BŞB Meclis üyesi	Toplam Nüfus	Toplam üye sayısı	Nüfus payı (%)	Meclisteki Ağırlığı (%)	Aşkın/eksik temsil
1	Karkamış	10.832	3	333.279	32	18,1	61,5	43,4
2	Yavuzeli	21.347	4					
3	Oğuzeli	29.620	4					
4	Araban	32.102	4					
5	Nurdağı	37.620	4					
6	İslahiye	66.170	6					
7	Nizip	135.588	7	1.511.159	20	81,9	38,5	43,4
1	Şehitkamil	693.901	10					
2	Şahinbey	817.258	10	1.844.438	52	100	100	
	Toplam	1.844.438	52					

Gaziantep'in merkezdeki iki ilçesi, il nüfusunun % 82'sini barındırmakta, buna karşılık BŞB meclisinde yaklaşık % 38'lik bir üye oranıyla temsil edilmektedir. Diğer bir ifadeyle, Gaziantep'teki merkez ilçeler 43,4 nispetinde *eksil temsil* edilmektedir. Buna karşılık çevredeki 7 ilçe ise, % 18'lik nüfuslarına rağmen BŞB meclisinde % 62'lik ağırlığa sahiptir. Dolayısıyla çevre ilçelerin 43,4 nispetinde *aşkın temsili* söz konusudur. Büyükşehirin stratejik planının, yatırım programının, bütçesinin vb. müzakere edilip kabul edileceği meclisteki bu bileşimin izahını yapmak kolay değildir! Benzer durum, Tablo 5'teki Kayseri için de geçerlidir.

Tablo 5: Kayseri BŞB Meclisinde Merkez ve Çevre İlçeler Arasındaki Temsil Adaletsizliği

S. N.	İlçe Adı	Nüfus	BŞB Meclis üyesi	Toplam Nüfus	Toplam üye sayısı	Nüfus payı (%)	Meclisteki Ağırlığı (%)	Aşkın/eksik temsil
1	Özvatan	4.542	2	278.175	44	21,5	63,8	42,3
2	Akkışla	6.663	2					
3	Felahiye	7.013	2					
4	Sarız	10.626	3					
5	Hacılar	12.376	3					
6	Sarıoğlu	14.977	3					
7	Yeşilhisar	16.218	3					
8	İncesu	24.315	4					
9	Tomarza	24.996	4					
10	Pınarbaşı	26.559	4					
11	Bünyan	29.120	4					
12	Yahyalı	36.776	4					
13	Develi	63.994	6					
1	Talas	119.810	7	1.017.180	25	78,5	36,2	42,3
2	Kocasinan	377.051	8					
3	Melikgazi	520.319	10	1.295.355	69	100	100	
	Kayseri	1.295.355	69					

Tablo 6: Bazı BŞB Meclislerinde Merkez İlçelerdeki Orantısızlık

S.N.	BŞB Adı	İl Merkez İlçelerinin		
		Nüfus	Meclisteki	Eksik

		oranı (%)	oranı (%)	Temsil
1	Eskişehir	85,7	35,6	50,1
2	Gaziantep	81,9	38,5	43,4
3	Kayseri	78,5	36,2	42,3
4	Malatya	74,1	32,7	41,4
5	Denizli	59,6	21,6	38,0
6	Konya	57,0	20,0	37,0
7	Adana	78,1	42,3	35,8
8	Bursa	70,0	40,0	30,0
9	Trabzon	40,4	11,8	28,6
10	Kahramanmaraş	53,4	25,0	28,4
11	Diyarbakır	59,9	33,0	26,9
12	Erzurum	51,5	26,0	25,5
13	Antalya	53,8	34,3	19,5
14	Van	48,5	30,6	17,9
15	Şanlıurfa	45,0	28,0	17,0
16	Samsun	48,0	31,8	16,2
17	Mersin	55,1	39,0	16,1

Tablo 6’da 17 BŞB’nin durumu özet olarak sunulmaktadır. Tablo 6’ya bakıldığında, Gaziantep ve Kayseri’de ayrıntıları verilen durumun bir istisna olmayıp, aksine farklı derecelerde oldukça yaygın bir olgu olduğu görülmektedir. Merkez-çevre ilçe grupları arasında temsil adaletsizliğinin zirve yaptığı BŞB 50,1’lik aşkın/eksik temsil değeri ile Eskişehir’dir. Onu diğer büyükşehirler izlemektedir. Eskişehir’de merkezdeki iki ilçe, il nüfusunun yaklaşık % 86’sını barındırmakta, buna karşılık BŞB meclisinde % 36’lık üye oranıyla temsil edilmektedir. BŞB sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi, ancak buna karşılık temsil sisteminde herhangi bir değişikliğin yapılmamış olması, BŞB meclislerinde böylesi temsil sorunlarına yol açmıştır.

TEMSİL ADALETSİZLİĞİNİN SİYASİ GÖRÜNÜMÜ

Temsilde adaletin siyasi boyutu, partilerin seçimde aldıkları oy ile kazandıkları sandalye sayısı arasındaki ilişkide yatar. İyi bir temsil adaleti, oy dağılımı ile sandalye dağılımı arasındaki farkı minimize etmeye çalışır. Bu farkın açılması ölçüsünde, temsildeki adalet de o derece bozulur. Bu bölümde 2014 yerel seçim sonuçları, temsil adaletsizliği açısından analiz edilecektir. Bu bağlamda (1) partilerin aldıkları oy oranıyla BŞB’deki üye sayıları karşılaştırılacak ve (2) merkez-çevre ilçeleri bağlamında siyasi ayrışmaların olup olmadığına bakılacaktır.

Büyükşehir belediyelerinde partilerin oyu ile üye sayısını karşılaştırmak için, önce bu verilere sahip olmak gerekir. BŞB meclisleri söz konusu olduğunda ilgili verileri derlemek biraz daha zordur. *Oy oranları için*, büyükşehirdeki her bir ilçe belediye meclis üyeliği seçiminde partilerin almış oldukları oyu ve toplam geçerli oy sayısını bilmek gerekir. Bu amaçla Yüksek Seçim Kurulunun (YSK) ilçeler bazında ilan etmiş olduğu sonuçlardan yararlanılmıştır (*İlçe ve Belde Bazında Oyların Siyasi Parti ve Bağımsızlara Dağılımı, YSK, 2014*). İlgili BŞB verilerini bulmak için, ilçelerdeki oylar toplanmıştır.

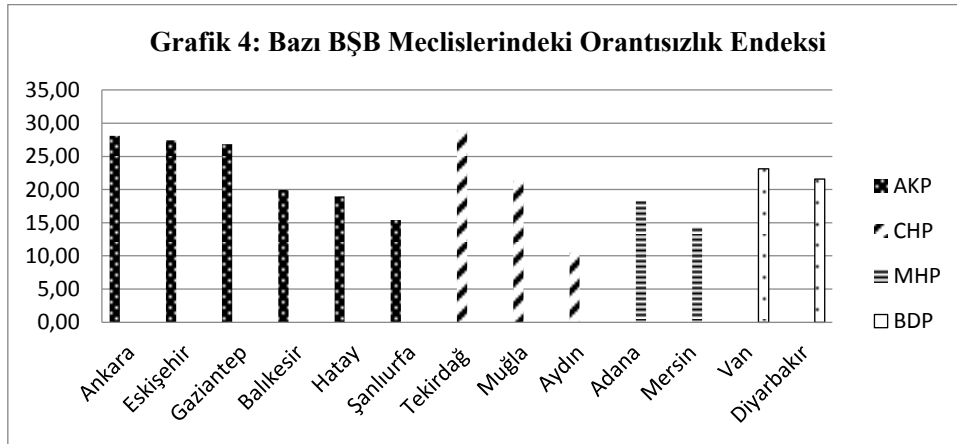
BŞB üyelerini bulmak ise bu kadar kolay değildir. Zira YSK, şu BŞB meclis üyeliğini şu adaylar kazanmıştır şeklinde bir ilan yapmamaktadır. Her BŞB’nin kaç üyeden oluşacağını bulmak kolaydır (ilçe nüfuslarına bakarak), ancak bu üyelikleri hangi partilerin kazandığını bulmak o kadar kolay değildir. Bu amaçla seçim sonrasında ulusal ve yerel basında çıkan haberler taranmış ve BŞB’lerin internet sitesine bakılmıştır. Ancak BŞB’lerin internet sitesine bakarken dikkatli olmak gerekir. Zira meclise girmeyi başaran bazı üyeler, seçim sonrasında partilerinden istifa edebilmektedir (örneğin Ankara BŞB) veya bir belediye başkanı mecliste çoğunluğa sahip olmadığında, diğer partilerden kendi

partisine meclis üyesi transfer etme çabasına girebilmektedir (örneğin Antalya BŞB). Dolayısıyla bazı durumlarda, hangi partinin kaç sandalye kazandığını görebilmek için, araştırmacının işin kaynağına giderek hesaplama yapması gerekir.

Bazı büyükşehirlerde, ya bilgi yokluğu nedeniyle ya da tereddüt edilmesi nedeniyle bu yola başvurulmuştur. Bu hesaplamaları yapabilmek için şu verilere ihtiyaç vardır. (1) İlçeden BŞB'ye gidecek üye sayısı, (2) ilçe belediye başkanlığı seçimini kimin kazandığı, (3) ilçe belediye meclis üyeliğini kazanan adaylar ve seçiliş sıraları. Birinci veri için ilçe nüfuslarına bakmak, ikinci veri için belediye başkanlığı seçim sonuçlarına bakmak, üçüncü veri için ise YSK'nın belediye meclis üyeliğini kazanan adaylarla ilgili ilanına bakmak gerekir (*Belediye Meclis Üyeliklerini Kazanan Adaylar, YSK, 2014*). Bu verileri topladıktan sonra, BŞB meclis üyelerinin nasıl belirlendiğine dair yasal düzenlemeleri ve YSK yorumlarını bilmek gerekir. Bazı BŞB'lerde partilerin kazandığı sandalye sayısını bulmak için bu yol kullanılmıştır. Temsil adaletsizliğinin analiz edildiği bu çalışmada, BŞB meclisi sayılarına BŞB başkanları dahil edilmemiştir.

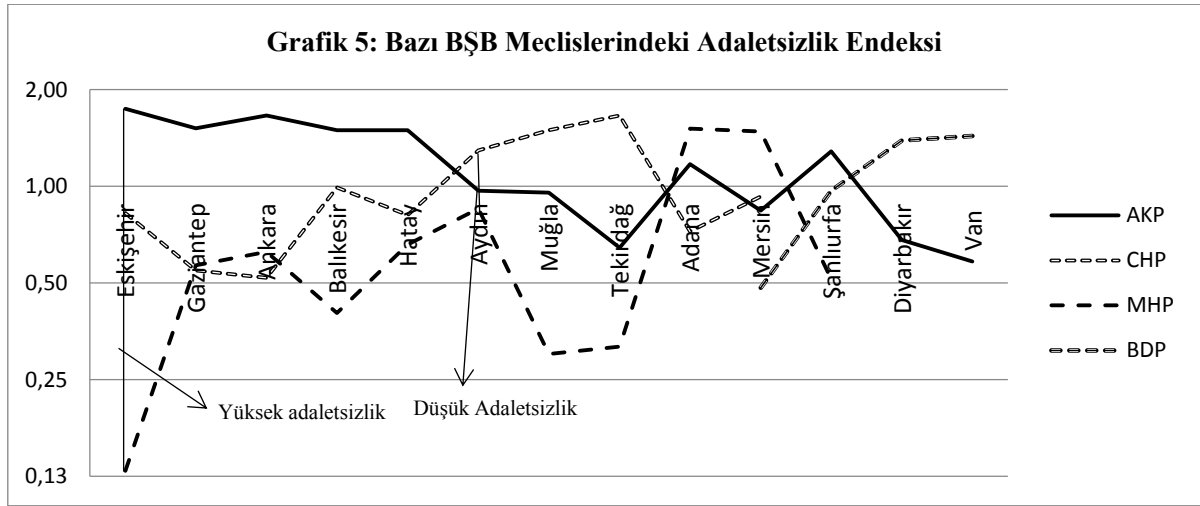
BŞB Meclislerinde Siyasi Temsil Adaletsizliği

Önceki bölümde siyasi temsil adaletsizliğine yol açan 5 farklı faktörden söz edilmiş ve her BŞB'de bu faktörlerin etkisinin farklı olabileceği belirtilmişti. Bu bağlamda seçim sonuçlarına bakıldığında, farklı BŞB meclislerinde birbirinden ilginç durumlarla karşılaşılmaktadır. Bu bölümde ilk olarak genel nitelikli bazı bulgular paylaşılacak, ardından bazı tekil örneklerle daha detaylı bakılacaktır. Bu amaçla Grafik 4 ve 5'te 13 BŞB meclisindeki siyasi temsil adaletsizliği, iki farklı yöntemle ortaya konulmaktadır. Grafik 4'te orantısızlık endeksi yardımıyla, Grafik 5'te ise bu bildiride geliştirilen adaletsizlik endeksi yardımıyla sonuçlar gösterilmektedir.



Grafik 4'te orantısızlık endeksi kullanılmıştır. Dolayısıyla 13 BŞB'den her birinde, aşkın temsil değeri en yüksek olan partilere ait veriler yardımıyla grafik çizilmiştir. Grafikte, dört partinin hangi BŞB meclislerinde ne düzeyde aşkın temsil edildiği görülmektedir. Aşkın temsili en yüksek olduğu BŞB'ler, sırasıyla Tekirdağ, Ankara, Eskişehir, Gaziantep ve Van şeklinde sıralanmaktadır. Bu BŞB'lerde ilgili partilerin kazandıkları sandalye oranı, aldıkları oy oranının yaklaşık 25- 30 puan üzerindedir. Yine Grafik 4'e bakıldığında, BŞB'deki mevcut temsil sisteminden, 4 partinin de kazançlı çıktığı görülmektedir. Tabi ki bu kazanç, farklı BŞB'ler için söz konusudur. Zira bir BŞB'de bir partinin aşkın temsili söz konusu olduğunda başka partilerin eksik temsili olacak demektir. Bu açıdan bakıldığında, 4 partinin dördü de bu temsil sisteminin aynı zamanda mağduru konumundadır.

Orantısızlık endeksinde, her BŞB'de ancak bir partinin değeri görülür. Dolayısıyla bu endeks en çok kazananı ve ne kadar çok kazandığını gösteren bir yapıya sahiptir. Bu endeks aynı BŞB'de partiler arasındaki karşılaştırmayı görmeye imkan vermez ve yine diğer partilerin kayıp miktarını da göstermez. Eğer daha detaylı bir fotoğraf çekilmek istenirse, ya ilgili BŞB'lerde partilerin oy ve sandalye oranlarıyla ilgili tablolara bakmak gerekir ya da adaletsizlik endeksinin kullanmak gerekir. Grafik 5'te, 13 BŞB meclisinin durumu, bu kez adaletsizlik endeksine göre gösterilmektedir.



Grafik 5'te yine 4 partinin durumu gösterilmektedir. Bazı meclislerde çok az sandalye kazanabilmiş küçük partiler ihmal edilmiştir. Grafikten görüldüğü gibi Ak Parti'ye ait çizgi, 13 BŞB'de kesintisiz şekilde devam etmekte, buna karşılık diğer üç partiye ait çizgiler kesintiye uğramaktadır. Bunun nedeni CHP, MHP ve BDP'nin 13 BŞB'nin tümünde sandalyeye sahip olmamasıdır. Grafik 5'te, BŞB meclisinde sadece aldığı oydan fazla temsil edilen parti değil, eksik temsil edilen partilerin durumu da görülmektedir. Ayrıca her BŞB'de temsil adaletsizliğinin ne kadar düşük ya da yüksek olduğu da görülmektedir. Bu amaçla Grafik 5'in üzerinde, Eskişehir ve Aydın'da yapıldığı gibi, büyükşehirler için dikey çizgiler çizilebilir. Bu dikey çizgiler, BŞB meclisindeki adaletsizliğin derecesini gösterecektir. Bu dikey çizginin uzunluğu adaletsizliğin yüksek olduğunu, kısalığı ise görece düşük olduğunu gösterecektir. Örneğin bu bağlamda temsil adaletsizliğinin en düşük olduğu BŞB Aydın iken (endeks değerleri 1,29; 0,97 ve 0,85), en yüksek olduğu BŞB ise Eskişehir'dir. Eskişehir'deki endeks değerleri, sırasıyla 1,74; 0,82 ve 0,13'tür.

Bu genel bilgilerden sonra bazı örneklerle daha ayrıntılı bakalım. Tablo 7'de Ankara örneği gösterilmektedir. Tablo 7'de Ankara'ya ilişkin veriler, iki şekilde sunulmuştur. Tablonun ilk kısmında adaletsizlik endeksine, ikinci kısmında ise orantısızlık endeksine göre hesaplama yapılmıştır. Orantısızlık endeksi yüzdeleri birbirinden çıkarmaya dayalıdır, adaletsizlik endeksi ise orantıya dayalıdır. Dolayısıyla adaletsizlik endeksi ile aşkın/eksik temsil verileri, kısmen farklı nitelikte bilgiler vermektedir. Ankara örneğinde okuyucuya iki durum birden sunulmaktadır.

Tablo 7: Ankara BŞB Meclisinde Temsilde Siyasi Adaletsizlik

Partiler	Oy sayısı	Üye sayısı	Temsilci başına ort. oy sayısı	Adaletsizlik Endeksi	Oy oranı (%)	Üye oranı (%)	Aşkın/eksik Temsil
AKP	1.333.158	98	13.604	1,66	42,80	70,50	27,70
CHP	1.002.926	23	43.605	0,52	32,20	16,55	-15,65
MHP	542.873	15	36.192	0,63	17,43	10,79	-6,64
BBP	153.566	1	153.566	0,15	4,93	0,72	-4,21
HDP	35.661	0	---		1,14	---	-1,14
SP	25.134	0	---		0,81	---	-0,81
DP	13.743	2	6.872	3,29	0,44	1,44	1,00
Diğer	7.879	0	---		0,25	-	-
Toplam	3.144.940	139	22.625	1,0	100,00	100,00	

Tablo 7’de Ankara BŞB meclisinin üye bileşimine bakıldığında, hiç de kıran kırana geçen başkanlık yarışından bir iz taşımadığı görülmektedir. Ak Parti ile CHP’nin oy oranları arasında % 10,60’lık bir fark vardır. Sandalye oranlarına gelindiğinde bu fark % 53,95’e çıkmaktadır. Tek başına bu veri dahi adaletsizliğin boyutlarını göstermeye yeterlidir. Ankara BŞB’de Ak Parti, oy oranının üzerinde 27,70 nispetinde aşkın temsil sağlamıştır. Bu tabloda yer alan aşkın/eksik temsil verilerini okumak oldukça kolaydır.

Adaletsizlik endeksine bakıldığında ise, örneğin Ak Partinin 1,66; CHP’nin ise 0,52’lik endeks değerine sahip olduğu görülmektedir. Bu veriler adaletsizliğin yüksek olduğunu gösterir. Ancak diğer taraftan, bazı küçük partilerin endeks değerleri hayli yüksek ya da düşük olabilmektedir. Örneğin Ankara BŞB meclisinde aldığı oya kıyasla en yüksek *oranda* sandalye kazanan parti, 3,29’luk endeks değeri ile DP’dir. Benzer şekilde BBP’nin endeks değeri ise oldukça düşüktür, sadece 0,15. Bu veriler hem anlamlıdır, hem de anlamsızdır. Anlamlıdır çünkü örneğin DP, ortalama 6.872 oyla mecliste sandalye kazanabilirken, buna karşılık BBP 150 bin küsur oyla sadece 1 üye kazanabilmiştir. Halbuki aşkın/eksik temsil sütununda DP ve BBP’ye ait + 1,0 ve – 4,21 verilerine bakıldığında, aralarındaki bu uçurumu görebilmek imkansızdır. Diğer taraftan bu veriler çok da anlamlı değildir. Çünkü DP ve BBP’nin meclisteki üye oranları son derece düşüktür, sırasıyla % 1,4 ve % 0,72; dolayısıyla küçük partiler adaletsizlik endeksinde ihmal edilebilir.

Küçük partilerin bu orantısız durumu, BŞB meclislerinin niteliğinden kaynaklanmaktadır. Bir parti çok küçük oy oranıyla BŞB meclisine üye gönderebilirken, bir başka parti daha yüksek oy oranıyla üye sokamayabilir. Bunun nedenleri, ilçelerin seçim bölgesi olarak işlev görmesi, BŞB düzeyinde bir seçim barajının olmaması ve ilçeler arasındaki coğrafi temsil adaletsizliğidir. Bu nedenle örneğin DP, Ankara’da tek varlık gösterebildiği Haymana’dan BŞB meclisine iki üye gönderebilmiştir.

Tablo 8, 9 ve 10’da, sırasıyla CHP, MHP ve BDP’nin aşkın temsil edildiği büyükşehirlerden örnekler sunulmaktadır. Tekirdağ’da CHP, Adana’da MHP, Van’da BDP, mevcut sistemden kazançlı çıkmışlardır.

Tablo 8: Tekirdağ BŞB Meclisinde Temsilde Siyasi Adaletsizlik

Partiler	Üye S.	Oy (%)	Üye (%)	Aşkın/eksik Temsil
AKP	13	34,23	22,03	-12,20
CHP	43	43,89	72,88	28,99
MHP	3	16,06	5,08	-10,97
Diğer	-	5,82	-	-
Toplam	59	100,00	100,00	

Tablo 9: Adana BŞB Meclisinde Temsilde Siyasi Adaletsizlik

Partiler	Üye S.	Oy (%)	Üye (%)	Aşkın/eksik Temsil
AKP	28	30,61	35,90	5,29
CHP	15	26,55	19,23	-10,41
MHP	35	29,64	44,87	18,32
HDP	0	8,17	0,00	-8,17
Diğer	-	5,03	-	-
Toplam	78	94,97	100,00	

Tablo 10: Van BŞB Meclisinde Temsilde Siyasi Adaletsizlik

Partiler	Üye S.	Oy (%)	Üye (%)	Aşkın/eksik Temsil
AKP	17	40,49	23,61	-16,88
BDP	55	53,24	76,39	23,15
Diğer	-	5,33	-	-
Toplam	72	100,00	100,00	

Türkiye’deki 4 büyük parti, BŞB meclisleri örneğinde, mevcut sisteminden hem kazançlı çıkmakta, hem de sistemin mağduru olmaktadır. Tablolarda yer alan örneklerde temsil adaletsizlikleri oldukça yüksektir. Dolayısıyla o ilde, partilerin toplumdan aldıkları destek, aynı oranda meclise yansıyamamaktadır. Bu durumda bazı partiler olması gerekenden yüksek, bazıları ise olması gerekenden düşük temsil edilmektedir.

Burada yer verilen Ankara, Tekirdağ ve Van örneklerinde bir partinin mecliste çok hakim bir çoğunluğa ulaştığı görülmektedir. Ankara’da Ak Parti % 70,50, Tekirdağ’da CHP % 72,88, Van’da ise BDP %76,39’luk meclis çoğunluğuna sahiptir. Muhalefetin zayıf kaldığı bu tür meclislerde, güçlü belediye başkanlarının meclis eliyle denetimi etkin biçimde yapılamayacaktır. Diğer taraftan, temsil adaletsizliği nedeniyle, toplumun diğer kesimlerinin talepleri mecliste yeterince karşılık bulamayacaktır.

Yukarıdaki tablolarda Adana’ya özel olarak değinmek gerekir. Tablo 9’da görüldüğü gibi ilk olarak Adana’da hiçbir parti meclis çoğunluğunu sağlayamamıştır. Diğer taraftan MHP daha az oy oranıyla daha fazla meclis üyesi elde etmiştir. Üç partinin oy oranları birbirine yakın olmasına rağmen, üye sayıları arasında büyük farklar vardır. Farklı faktörlerin etkisi nedeniyle Adana’da, mevcut sistemden en kazançlı çıkan parti MHP, en zararlı çıkan parti ise CHP olmuştur.

Merkez-Çevre İlçeleri Kaynaklı Siyasi Temsil Adaletsizliği

Temsilde siyasi adaletsizlik bağlamında, adaletsizliğin ikinci türüne de bakmak gerekir. Acaba yerel seçimlerde, merkez-çevre ilçeler arasında, önemli ölçüde politik farklılaşmalar da söz konusu mudur? Dolayısıyla merkez-çevre ilçeler arasındaki coğrafi adaletsizliğin, siyasi bir niteliğe evrildiği durumlar söz konusu mudur? 2014 yerel seçim sonuçlarına bakıldığında, bu durumun ilginç bir örneğiyle, Eskişehir’de karşılaşılmaktadır. Bu nedenle Eskişehir BŞB meclisine farklı açılardan daha yakından bakalım.

Tablo 11: Eskişehir BŞB Meclisinde Temsilde Siyasi Adaletsizlik

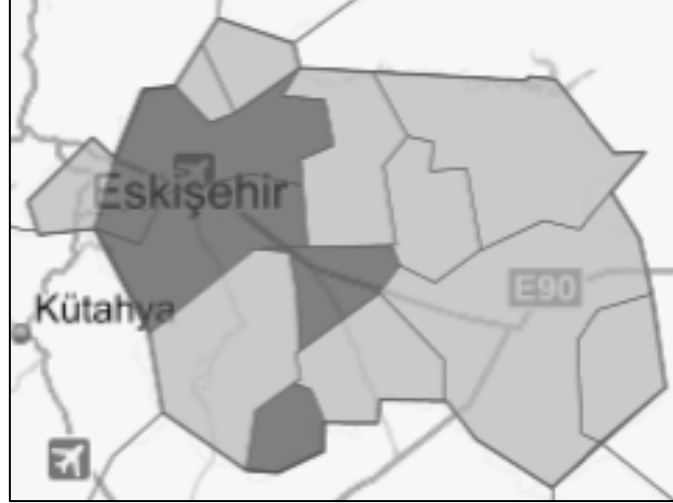
Partiler	Üye S.	Oy (%)	Üye (%)	Aşkın/eksik Temsil
CHP	15	40,42	33,33	27,45
AKP	29	36,99	64,44	-7,09
MHP	1	16,25	2,22	-14,03
Toplam	45	93,65	100,00	

Tablo 11’de Eskişehir BŞB meclisinde, oy dağılımı ile üye dağılımı arasında bir çelişki görülmektedir. Bu çelişkinin sebepleri arasında, merkez-çevre ilçeler arasındaki coğrafi adaletsizliğin de payı vardır. Tabloda CHP’nin % 40’lık oy oranıyla meclis üyelerinin % 33’ünü, Ak Parti’nin ise % 37’lik oy oranıyla meclis üyelerinin % 64’ünü kazandığı görülmektedir. Görüldüğü gibi burada sadece adaletsizlik değil, bir çelişki de söz konusudur. Şimdi bu çelişkiye yol açan çeşitli faktörleri analiz edelim.

Eskişehir’in 14 ilçesi vardır. Bu ilçelerden 4’ünde CHP, 10’unda ise Ak Parti ipe göğüslemiştir. Ayrıca Eskişehir’de, sayısal farklılığın yanı sıra, merkez-çevre farklılaşması bağlamına

yerleştirilebilecek bir durum oluşmuştur. Gerek Harita 1’de, gerekse Tablo 12’te bu durum gösterilmektedir. Harita 1’de, ilçe belediye başkanlıkları bağlamında Eskişehir ilçelerindeki sonuçlar gösterilmektedir. Tablo 12’de ise merkez-çevre ilçeleri bağlamında ilçe belediye başkanlığını kazanan parti, belediye meclis üyeliği seçimindeki oy oranları ve partilerin BŞB’de kazandıkları üye sayıları gösterilmektedir.

Harta 1: Eskişehir’de Yerel Seçim Haritası (İlçe Belediye Başkanlığını Kazanan Partiler)



Açık Gri: Ak Parti’nin seçim kazandığı ilçeler

Koyu Gri: CHP’nin seçim kazandığı ilçeler

Kaynak: <http://secim.ntv.com.tr/2014-yerel-secimleri/canli-sonuc>

Tablo 12: Eskişehir BŞB Meclisinde Merkez-Çevre Farklılaşmasına Dayalı Politik Temsil Adaletsizliği

S. N.	İlçeler	Nüfusu	BŞB üyesi	Bel. Bşk.	AKP Oy (%)	CHP Oy (%)	AKP Üye	CHP Üye	MHP Üye	Nüfus payı (%)	Üye payı (%)
1	Mihalgazi	3.483	2	AKP	44,35	21,8	2	0	-	12,9	55,6
2	Sarıcakaya	5.112	2	AKP	48,64	7,82	2	0			
3	Günyüzü	6.372	2	AKP	51,05	10,07	2	0			
4	Beylikova	6.387	2	AKP	46,84	40,49	2	0			
5	İnönü	7.260	2	AKP	51,79	40,55	2	0			
7	Mihalıççık	9.639	2	AKP	41,19	32,59	2	0			
6	Alpu	12.070	3	AKP	38,82	33,49	3	0			
8	Seyitgazi	15.023	3	AKP	40,96	39,57	3	0			
9	Sivrihisar	22.258	4	AKP	41,94	23,13	4	0			
10	Çifteler	15.651	3	AKP	35,51	36,41	1	2			
1	Mahmudiye	8.466	2	CHP	28,40	27,53	1	1	-	1,3	8,9
2	Han	2.276	2	CHP	36,81	41,25	0	2	-		
3	Tepebaşı	314.599	8	CHP	35,23	40,61	3	5	-	85,7	35,6
4	Odunpazarı	371.128	8	CHP	37,31	44,06	2	5	1		
	Eskişehir	799.724	45	CHP	36,99	40,42	29	15	1	100	100

Harita 1’deki görsel kısmen hatalı da olsa, merkez-çevre arasındaki siyasi farklılaşmayı çarpıcı biçimde göstermektedir. Tablo 12’de ise iki ilçede (Çifteler ve Mahmudiye), başkanlık ile meclis

üyeliği seçiminde 1. olan partilerin farklılaştığı görülmektedir. Diğer 12 ilçede başkanlığı kazanan parti, meclis üyeliği seçiminde de en fazla oyu almıştır. Tepebaşı ve Odunpazarı İlçeleri, Eskişehir'in merkez ilçeleridir. Eskişehir nüfusunun % 85,7'si bu iki ilçede yaşamaktadır. Ne var ki bu ilçeler, BŞB meclisinde sadece % 35,6'lık bir paya sahiptir.

Tablo 12'ye bakıldığında, ilk 9 ilçede, bütün BŞB meclisi üyeliklerini Ak Partili adayların kazandığı görülmektedir. Nüfusun az olduğu bu 9 çevre ilçede, bütün üyelikleri Ak Parti toplamıştır. Halbuki bazı ilçelerde, oy oranları birbirine çok yakındır. Örneğin Seyitgazi İlçesinde oyların % 40,96'sını Ak Parti; % 39,57'sini CHP almıştır. Oylar bu derece yakınken, sözüm ona nispi temsil sisteminde, üç meclis üyesinin üçü de neden Ak Partiye gitmiştir? Bu durum, siyasi temsil adaletsizliğine yol açan faktörlerden *üçüncüsü* ile ilgilidir. Bu durumu Tablo 13 yardımı ile açıklayalım. Tablo 13'te oy sonuçlarına göre, Seyitgazi İlçe Belediye Meclis Üyelerinin d'Hondt yöntemine göre seçiliş sırası gösterilmektedir.

Tablo 13: Eskişehir Seyitgazi B. M. Üyeliğini Kazanan Adayların Belirlenmesi D'Hondt Yönetime Göre (Onda Birlik Baraj ve Kontenjan Adaylığı)

Partiler	AKP	CHP	MHP	DİĞER	GEÇERLİ OY SAYISI
Oy sayısı	4.440	4.289	1.908	202	10.839
(-1084)	3.356	3.205	824	-882	
1	3356	3205	824		
2	1678	1603	412		
3	1119	1068	275		
4	839	801	206		
5	671	641	165		
6	559	534	137		
7	479	458	118		
8	420	401	103		
9	373	356	92		
10	336	321	82		
11	KONTJ				
Kazanılan Üye Sayısı	6	4	1	-	11

15 bin nüfusa sahip ilçede, Seyitgazi Belediye Meclisi 11 üyelidir. Bu üyelere biri, kontenjan adaydır. Seyitgazi'den, Eskişehir BŞB meclisine, biri belediye başkanı, diğer ikisi meclis üyesi olmak üzere toplam üç üye gidecektir. Belediye başkanlığını Ak Parti'nin adayı kazanmıştır. Diğer iki üyeye gelince, ikinci sırada, YSK'nın yorumuna göre⁹³ kontenjan adayı BŞB meclisine gidecektir. Kontenjan adayını, seçimde en çok oyu alan parti kazanır. Dolayısıyla bu üye de Ak Partilidir. Üçüncü sırada ise, listede 3.356 değeri ile birinci sırada seçilmiş olan aday BŞB meclisine gidecektir. Bu aday da Ak Parti listesinde, birinci sıradaki adaydır. Eğer BŞB meclisine dördüncü bir üye daha gidecek olsaydı, bu kez sıra CHP'li adaya gelecekti, 3.205 değerine sahip olan adaya. Ancak bahisler kapandı!

Seyitgazi'de iki parti arasındaki oy farkı 151'dir. Eğer Seyitgazi'de Ak Partiye giden 76 oy CHP'ye gitmiş olsaydı, bu durumda BŞB meclisine, Ak Parti'den sadece belediye başkanı gidebilecek, diğer iki üye de (biri kontenjan, biri birinci sıra adayı) CHP'den olacaktı, aynen Çifteler İlçesinde olduğu gibi.

Son olarak, Tablo 12'de ayrıntıları verilen Eskişehir örneği üzerinden, ilçeler bağlamındaki siyasi adaletsizliğe de tekrar vurgu yapmak gerekir. Tablodan da rahatça görüldüğü gibi, eğer

⁹³ YSK 2004 ve 2014 tarihli benzer nitelikteki kararlarında, 2972 sayılı yasanın 23. maddesini açıkça yanlış yorumlamıştır.

başkanlık ile meclis üyeliği seçiminde oy farklılaşması olmamış ise, partilerin almış oldukları oylar birbirine ne kadar yakın olursa olsun, 20 binden az nüfuslu ilçeler, BŞB’de tek parti tarafından temsil edilmektedir. 2012’deki yasal değişiklikle birlikte, BŞB’nin tüm ili ve bütün ilçeleri kapsadığı düşünüldüğünde, ilçe bazlı siyasi adaletsizlik de üzerinde düşünülmesi gereken bir husustur.

SONUÇ

Bildiride büyükşehir belediye meclislerindeki temsil adaletsizliği konusu ele alınmıştır. Bu bağlamda ikisi coğrafi, ikisi de siyasi nitelikli olmak üzere; temsil adaletsizliğinin dört farklı görünümü analitik olarak incelenmiştir. BŞB meclisinde, ilçelerin nüfuslarıyla orantılı biçimde temsil edilememesi coğrafi temsil adaletsizliğine neden olmaktadır. Bildiride bu adaletsizliği doğuran temel faktör üzerinde durulmuş ve adaletsizlik endeksi yardımıyla BŞB meclislerindeki temsil sorunu ortaya konulmuştur. BŞB’deki temsil sistemi, küçük nüfuslu ilçe belediyelerini oldukça eşitsiz biçimde kayırmaktadır. Dolayısıyla küçük nüfuslu ilçe sayısının fazla olduğu büyükşehirlerde temsil adaletsizliğinin yüksek olduğu görülmektedir.

Coğrafi temsil adaletsizliğinin ikinci türü, merkez-çevre ilçe grupları arasında yaşanmaktadır. Birçok büyükşehirde büyük nüfuslu merkez ilçeler, BŞB meclisinde dikkat çekecek biçimde eksik temsil edilmektedir. Bazı büyükşehirlerde merkez ilçelerin eksik temsil değeri 50’ye ulaşmaktadır. Bu değer, oldukça yüksek bir adaletsizlik anlamına gelmektedir. Büyükşehir belediyelerinin hizmet ve yatırımlarını il düzeyinde yapacağı düşünüldüğünde, böylesi yüksek adaletsizlikler, il merkezlerini mağdur edecek kararların alınmasına yol açabilir.

BŞB meclislerinde siyasi temsil adaletsizliğine bakıldığında buradaki resim daha çeşitlidir. Çünkü BŞB meclislerinde siyasi temsil adaletsizliğine yol açan faktörler bir tane değil, daha fazla sayıdadır. Bu bağlamda gerek BŞB meclislerinin dolaylı temsil sistemine dayalı yapısı, gerekse BŞB sınırının il sınıra genişletilmesi sonrasında bir çok küçük nüfuslu ilçenin BŞB’ye dahil olması, ilginç temsil durumlarına yol açmaktadır.

BŞB düzeyinde her hangi bir seçim barajı bulunmamakta ve ilçeler seçim bölgesi olarak işlev görmektedir. Bu nedenle örneğin bir parti % 1’lik oyla dahi BŞB’de sandalye kazanma imkanına sahiptir. Ancak bu durum, temsil adaleti bağlamında olumlu bir durum olmaktan ziyade, coğrafi adaletsizliğin bir yan etkisi niteliğindedir. Gerçekte, il ölçeğinde kayda değer oranda oy almış bir parti, eğer her hangi bir ilçede ilk üçe girememişse, BŞB meclisine hiç üye gönderemeyebilir. BŞB meclisine üye gönderebilmenin yolu, ya ilçe belediye başkanlığını kazanmak, ya da ilçe belediye meclis üyeliği seçiminde ilk 2-3 partiden biri olmaktan geçmektedir. İlçe düzeyindeki seçimlerde çıkarmalı onda birlik baraj ve kontenjan adaylığı yöntemlerin varlığı nedeniyle, ancak ilk iki veya üç parti, BŞB’ye üye gönderebilmektedir.

Bildiride siyasi temsil adaletsizliği de iki açıdan incelenmiştir. Birincisi klasik yöntemdir, bu bağlamda oy dağılımı ile sandalye dağılımı karşılaştırılmıştır. Bu açıdan bakıldığında 4 büyük partinin, çeşitli büyükşehirlerde 20-30 bandında aşkın temsil sağladığı görülmüştür. İkinci olarak merkez-çevre bağlamında siyasi farklılaşma ve adaletsizlik olgusu araştırılmıştır. 30 büyükşehir arasında bu kapsamda el ilginç örnek Eskişehir BŞB’dir. Eskişehir’deki yerel seçimlerde, küçük nüfuslu çevre ilçelerin pek çoğunda Ak Parti daha başarılı olmuş, buna karşılık iki merkez ilçede ise CHP daha başarılı olmuştur. Eskişehir, merkez-çevre ilçeler arasındaki coğrafi adaletsizliğin en yüksek olduğu büyükşehirdir. Bu durumun da etkisiyle, il ölçeğinde CHP’den % 3,43 oranında daha az oy alan Ak Parti, Eskişehir BŞB meclisi üyelerinin % 64,44’üne sahip olmuştur. Böylesi çelişkili sonuçlar, hem siyasi partiler arasındaki, hem de merkez ve çevre ilçeler arasındaki ilişkilerde gerilimi artırıcı etkilere yol açabilir.

Mevcut temsil sitemine dayalı yapının sürdürülebilir olduğu söylenemez. Bu bağlamda büyükşehir belediye meclislerindeki temsil sorunlarını çözmek için geniş yelpazede bir dizi öneri sunulabilir. Bu öneriler arasında doğrudan seçim yöntemine geçilmesi, ilçe büyüklüklerinin yeniden

gözden geçirilmesi, meclis üyeliğine ilişkin nüfus dilimlerinin büyükşehir özü olarak yeniden düzenlenmesi, merkez ve çevre ilçeler ayırımına dayalı olarak büyükşehir yönetim sisteminin yeniden kurgulanması belirtilebilir. Açıktır ki bu önerilerden bazıları, temsil sistemine ilişkin bir değışikliğin ötesinde, büyükşehir belediyesinin dayandığı modelde de değışiklik yapmayı gerektirmektedir.

KAYNAKÇA

ARIKBOĞA, Erbay (2007); “Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 16, Sayı 1, Ocak, s. 31- 54.

----- (2008); “Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi”, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya (ed.), Nobel Yayınları, İstanbul, s. 157–203.

----- (2009); “Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri”, *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler*, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, Cilt 2, TODAİE yay., s. 737–754.

GÖKSEL, Türkmen ve ÇINAR, Yekin (2011); *Mevcut Seçim Sisteminin İyileştirilmesine Yönelik Sayısal Analizler ve Politika Önerileri*, Tepav Yayınları, Ankara, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1319107851-7.Mevcut_Secim_Sisteminin_Iyilestirilmesine_Yonelik_Sayisal_Analizler_ve_Politika_Onerileri.pdf

LİJPHART, Arend (2006); *Demokrasi Motifleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*, (Çev. Güneş Ayas, Utku Umut Bulsun), Salyangoz Yayınları, İstanbul.

NTV, 2014 Yerel Seçim Sonuçları, <http://secim.ntv.com.tr/2014-yerel-secimleri/canli-sonuc>

TUİK, 2013 ADNS Verileri, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>

TUNCER, Erol (2006); “Türkiye’de Seçim Uygulamaları/Sorunları Işığında Temsilde Adalet-Yönetimde İstikrar İlkelerinin İşlevselliği”, *Anayasa Yargısı*, Sayı: 23, ss. 167-182.

YSK, 2014; “Belediye Başkanlıklarını Kazanan Adaylar”, <http://www.ysk.gov.tr>

----- ; “Belediye Meclis Üyeliklerini Kazanan Adaylar”, <http://www.ysk.gov.tr>

----- ; “İlçe ve Belde Bazında Oyların Siyasi Parti ve Bağımsızlara Dağılımı”, <http://www.ysk.gov.tr>

YSK’nın 24.08.2004 tarih ve 2509 sayılı kararı, <http://www.ysk.gov.tr/ysk/content/conn/YSKUCM/path/Contribution%20Folders/Kararlar/Ilke%20Kararlari/2004-2509-karar.htm>

YSK’nın 17.02.2014 tarih ve 436 sayılı kararı <http://www.ysk.gov.tr/ysk/content/conn/YSKUCM/path/Contribution%20Folders/Kararlar/2014-436.pdf>

DEĞİŞEN KENTLEŞME DİNAMİKLERİ KARŞISINDA 6360 SAYILI YASANIN İDARİ, SİYASİ, MALİ VE İKTİSADİ DEĞERLENDİRİLMESİ

A POLITICAL, ADMINISTRATIVE, FISCAL AND ECONOMIC EVALUATION OF THE LAW NUMBERED 6360 IN THE FACE OF CHANGING URBANIZATION TRENDS

Hüseyin Gül

Prof. Dr. Süleyman Demirel Üniversitesi

Seda Batman

Arş. Gör. Süleyman Demirel Üniversitesi

ÖZET

Türkiye’de 1950’lerde başlayan ve 1980’lerde yoğunlaşan kente göç ve kentsel büyümenin yanı sıra yaşanan teknolojik gelişmeler ve 1990’larda ivme kazanan küreselleşme, kentsel alanlarda yaşanan çok boyutlu dönüşümü de hızlı ve karmaşık hale getirmiştir. Kentsel alanlar son yarım asırda dönüşerek görülmedik ölçülerde büyürken, sosyoekonomik, yönetsel, siyasal, kültürel, mekânsal, çevresel, fiziksel, altyapısal, adil ve etkin hizmet sunumuna ilişkin sorunlar da karmaşıklaşmış ve artmıştır. Bu sorunlarla baş edebilmek ve artan küresel rekabete ayak uydurabilmek için, daha iyi büyükşehir yönetim modelleri geliştirme çabaları yoğunlaşmıştır. 1984 yılında 3 büyükşehirde uygulanmak üzere büyükşehir belediye yapısı oluşturulmuş ve büyükşehir sayısı 2000 yılına kadar 16’ya ulaşmıştır. 2004 tarihli yeni Büyükşehir Belediye Yasası, büyükşehir belediyelerinin yapısında ve hizmet alanında bazı önemli değişiklikler getirmiştir. 2012 yılı Aralık ayında yasalaşan ve 30 Mart 2014 Yerel Seçimleri sonrasında tümüyle yürürlüğe giren 6360 sayılı yeni kanun ise, büyükşehir belediye sisteminde daha radikal değişiklikler yapmış ve diğer bir kanun ile birlikte büyükşehir sayısını 30’a yükseltmiştir. Bu çalışma, kentsel dönüşümleri ve dinamikleri küreselleşme süreci çerçevesinde kısaca tartışmakta, 6360 sayılı yasa ile oluşturulan yeni büyükşehir yönetim modeline açıklık getirmekte ve bu modelin idari, siyasi, mali ve iktisadi açılarından değerlendirmektedir.

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, kentleşme, büyükşehir belediyesi, 6360 sayılı yasa

ABSTRACT

Migration to urban areas starting in the 1950s and reaching the highest rates in the 1980s, urban growth, technological changes along with globalization gaining momentum after the 1990’s, among others, have all contributed to the complexity and magnitude of multifaceted and diversified changes in urban areas in Turkey. As urban areas have changed and reached unprecedented sizes over the last a few decades, their socioeconomic, administrative, political, cultural, spatial, environmental, infrastructural and service delivery problems have intensified and become increasingly complex. In order to deal with such urban problems and the challenges posed by globalization, there have been increasing efforts for the development of better metropolitan management systems. 3 metropolitan municipalities were established in the largest 3 cities in Turkey in 1984 and their number had reached 16 until the year of 2000. The new metropolitan municipality law, enacted in 2004, included provisions that made important changes in the structure and service delivery area of the metropolitan municipalities. A new law, numbered 6360 and enacted in December of 2012 and put fully in effect after March 30, 2014 local elections, also introduced radical changes into the metropolitan municipality system in Turkey, and it, together with another law, increased the number of metropolitan municipalities up to 30. This study discusses shortly urban transformations and dynamics with a global look; presents the basic features and provisions of the new metropolitan municipality model established by the law numbered 6360; and evaluates the new model from political, administrative, fiscal and economic perspectives.

Keywords: Globalization, urbanization, metropolitan municipalities, the law numbered 6360

1. Giriş

Neoliberal küresel kapitalist sistem, 1980’li yıllarla birlikte yaygınlaşmaya başlamış ve 1990’larda egemen hale gelmiştir. Günümüzde kapitalizm, sermaye ve emek yoğun sanayiye değil, esnek uzmanlaşma ve üretim biçimleriyle, bilgi ve teknoloji yoğun yeni ekonomilere dayanmaktadır. Son yıllarda, bilgi-iletişim hızı ve hacmi ile ulaşım teknolojilerinin ve ağlarının kapsamında görülen büyük artışlar, kapitalizmin küreselleşmesini desteklemiştir. Bu süreçte ulus devletlerdeki merkezîyetçi kalkınmanın yerini, ağırlıklı piyasa ve özel sektör odaklı yerel-bölgesel kalkınma almıştır. Diğer yandan da ulus-üstü küresel yapılar ve piyasa aktörleri daha fazla öne çıkmıştır.

Ulusal ve uluslararası sermayenin hareketliliğinin ve etkinliğinin arttığı yeni küresel dönemde, bilgi ve teknoloji hareketleri yoğunlaşmış, üretim, yatırım, birikim ve pazarlama ilişkileri ve süreçleri tüm dünyayı içine alacak şekilde ulusüstüleşmiştir. Sermaye, yatırım, mal ve hizmetlerin akışı küresel ağlar üzerinden ve bilişim yoluyla zamana ve mekâna bağımlı kalmaksızın gerçekleşmektedir. Ancak, bu hareketler artarak kentlerde ve kentler arasında yoğunlaşmakta, kentler üzerinden gerçekleşmekte ve kentler tarafından yönlendirilmekte ve kontrol edilmektedir. Bunu ortaya çıkaran önemli faktörlerden biri, gelişmiş dünyada II. Dünya Savaşı’ndan sonra başlayan, ama 1980’ler sonrasında küreselleşmeyle beraber tüm dünyaya yayılarak devam eden değişik kentleşme süreçleri ve dinamikleridir. Günümüzde toplam dünya nüfusunun yarıdan fazlası artık kentsel alanlarda yaşamaktadır. Bunun yanında, son yıllarda, birçok ülkede, anakentleşmeyi de aşan çok merkezli kentleşme (Clark, 2003: 141) ve kent bölgeleşme (Cox, 2013a; 2013b) yaşanmaktadır. Dolayısıyla, dünya bir yandan kentleşmekte öte yanda da küresel kentler ağı çerçevesinde küreselleşmektedir.

Yeni küresel dünyada kentler, özellikle küresel sistemle belirli ölçüde de olsa eklemlenmiş olanlar, önemi azalan ulusal yapıların küresel kapitalist sistemle bağını kuran ve bu sistemin yerel ölçekte işleyişini sağlayan önemli bağlantı noktaları olarak öne çıkmıştır. Küresel sistemle eklemlenebilen kentler, lokomotif güç ve yeni yatırım alanları olarak cazibe merkezlerine dönüşmüştür. Dolayısıyla, günümüzde ekonominin coğrafyası, küresel sistemle eklemlenmiş büyük kentlerin ve bunların bulundukları bölgelerin etrafında örgütlenmektedir. Teknolojik olanaklara ve altyapıya, hukuk, finans, reklamcılık ve pazarlama gibi alanlarda uzmanlaşmış hizmetlere ve işgücüne sahip küresel kentler, dünya çapında bir ağ oluşturmuştur. Bu kentler; artan küresel bağlantıları ve dış ticaret gelirleri; sermayenin, bilgi ve teknolojinin yaratılması ve denetlenmesi sürecindeki konumları ile etkili olmaktadır (Eraydın, 1992: 114). Küreselleşme bu tür kentler arasındaki ilişkileri o kadar yoğunlaştırmıştır ki, günümüzde dünya ekonomisine yön veren, belirli bir küresel hiyerarşi içinde de olsa, büyük bir kentsel sistemden bahsetmek mümkün hale gelmiştir (TÜSİAD, 2001: 58). Ancak, bu küresel kentler sisteminde, küresel rekabet kuralları işlemekte ve kentler ulusal-küresel ölçekte yatırım çekebilmek ve kendini daha iyi pazarlayabilmek için, diğer kentlerle daha sıkı ve doğrudan yarışmaktadır.

Dolayısıyla, bütün ülkelerde kentsel mekânların, özellikle de küresel bağlantısı olan, küresel yatırım çekebilecek, ülkenin küresel rekabet konumunu güçlendirebilecek kentlerin iyi ve etkin yönetilmesi çok daha önemli hale gelmiştir (Gül ve Batman, 2013). Bu bağlamda da, kentsel politikalar ve projeler ön plana çıkmıştır. Merkezi ve yerel yönetimler, kentleri daha iyi ve etkin yönetebilmek ve daha rekabetçi hale getirebilmek için hummalı çalışmalar yapmaya ve projeler geliştirmeye başlamışlardır. Türkiye de bu anlamda önde gelen ülkeler içinde yer almaktadır. 1984 ve 2004 tarihli Büyükşehir Belediye Yasaları, bu yasalarda değişiklik yapan yasalar ve 2012 tarih ve 6360 sayılı büyükşehirlerle ilişkin yeni yasa ile 2004 yılından itibaren hızlanan kentsel dönüşüm çalışmaları ve düzenlemeleri bunu teyit etmektedir. Ancak, bu düzenlemelerin ve uygulamaların etkilerinin daha yakından izlenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bu çalışma, öncelikle Türkiye’de ve dünyada kentleşme alanında yaşanan dönüşümleri ve dinamikleri, kürselleşme süreci çerçevesinde kısaca gözden geçirmektedir. Bunun yanında, çalışmada 6360 sayılı yasa ile oluşturulan yeni büyükşehir yönetim modeline açıklık getirilerek özellikleri ortaya konmakta ve yeni yasanın kurduğu büyükşehir sisteminin idari, siyasi, mali ve iktisadi özellikleri sunulmakta ve değerlendirilmektedir.

2. Küreselleşen Kapitalist Ekonomide Kentler

Küreselleşme ve ekonomik faaliyetlerin küresel ölçekte yeniden yapılanma sürecinde, devletin mekânsal sınırlar içindeki belirleyiciliği zayıflamıştır. Ulusal sınırların ve hükümetlerin zayıflayan etkisine paralel olarak, tüm dünya yatırımcılar için daha kolay hareket edilen bir alana dönüşmüş ve girişimciler yatırımlarını, en cazip ve avantajlı koşulları sunan bölgelere ve kentlere kaydırmaya başlamışlardır. Buna bağlı olarak, daha öncesinde devletler arasında gerçekleşen mal, sermaye, bilgi ve hizmet akışları, kentler ve bölgeler arasında gerçekleşmeye başlamıştır. Bu süreçte ülke sınırları içinde başkentler değil, küresel süreçlere eklemlenme potansiyeli olan kentler ön plana çıkmıştır (Keyder, 2004: 100). Ulusal hükümetler için ise, ülkedeki önemli kentlerin küresel ekonomide daha etkin rekabet edip, daha fazla kaynak, yatırım, turist vb. çekmesini sağlayacak önlemleri almak, en önemli görevlerden biri haline gelmiştir.

Küreselleşme sürecinde kentlerin temel işlevleri ise yaşam alanları ve üretim mekânları olmanın ötesinde; üretimin örgütlenmesi, yönetimi, kontrolü, tasarımı, finanse edilmesi, bütçelenmesi ve pazarlanmasına dönüşmüştür. Bu işlevleri yerine getirebilecek vasıflı ve eğitilmiş işgücüne ve gelişmiş kentsel ve teknolojik altyapıya ve hizmetlere sahip kentler, küresel ölçekte (yatırım, turizm, finansman, uzman ve yetenekli işgücü hareketliliği gibi açılardan) çekici alanlar haline almışlardır (Keyder, 2004: 54). Bu kentler, dünyada sermaye, mal, bilgi ve teknoloji akışına ve üretimine yön vermektedir (Pustu, 2006: 146; Ergun, Gül ve Sallan Gül, 2013: 40). Dünya genelinde birçok kent küreselleşme sürecine eklemlenebilme ve bu süreçte etkin olma ya da bir merkez haline gelme yarışındadır. Eraydın (2001: 374) küreselleşme sürecine kentlerin eklemlenme biçimlerini şöyle sıralamıştır:

- Küresel sistemin odağı olarak dünyaya eklemlenen kentler
- Bilgi kapasitesi ile dünyayla eklemlenen kentler
- Yaratıcı kapasiteleri ve rekabet gücü ile eklemlenen kentler
- Teknolojik birikimleri ile eklemlenen kentler
- Yapısal dönüşüm gerçekleştirerek dünya ile eklemlenen kentler
- Küreselleşme sürecine ucuz emek politikası ve teşviklerle eklemlenen kentler

Bunun yanında, geleneksel sanayi yapısını değiştiremeyen, küresel ekonomide rekabet edemeyen, işlevsel olarak küreselleşme sürecinin dışında kalarak eski canlılıklarını yitiren ve kentsel çöküş yaşayan kentler ise küresel sistemde yer bulamamaktadırlar.

Türkiye’de son yıllarda uygulanan kentsel dönüşüm, büyükşehir yönetimlerini ve belediyeleri yeniden düzenleme çalışmaları değerlendirildiğinde, kentlerin daha çok yapısal dönüşüm ve teşvik politikalarıyla küresel sistemle eklemlenmeye çalışıldığı görülmektedir.

3. Türkiye’de Kentleşme Dinamikleri ve Büyükşehirlerin Yönetimi

Türkiye’de kente göç ve kentleşme 1950’lerden itibaren hızlanmıştır. 1970’lerden sonra yörekentlerin ya da banliyölerin kırsal alanlarla birleşmesi başlarken, 1980’lerden itibaren de, kentleşme daha da hızlanmış, “özellikle kent merkezlerinden uzak, plansız yerleşmelerin ortaya çıkmasına ve kentlerin sıçramalı büyüyerek saçaklanmasına neden olmuştur” (Genç, 2014: 2). Bunun sonucu olarak, anakent etrafında yer alan, ekonomik açıdan egemen merkeze bağımlı banliyölerden ya da yörekentlerden oluşan metropoliten alanların ya da büyükşehirlerin sayısı artmıştır. Bu tür metropoliten alanların ilk örnekleri İstanbul, Ankara ve İzmir’dir.

Türkiye’de 1950 yılında 1 milyon nüfusu sınırında sadece İstanbul yer alırken, bugün nüfusu 1 milyonu aşmış 10 kent bulunmaktadır. 2012 yılı itibarıyla, Türkiye’de belediye nüfusunun yarısından fazlası da 500 bin ve üzeri nüfusa sahip kentlerde yaşamaktadır. Ayrıca, yeni büyükşehir olan 30 il, Türkiye nüfusunun yaklaşık %75’sine sahip bulunmaktadır.

Aşağıda verilen Tablo 1’de görüldüğü gibi, 2012 yılında Türkiye’de nüfusu 500 binin üzerinde olan metropoliten alanların sayısı 17’dir. Bunların 10 tanesi 1 milyon ve üzerinde nüfusa sahiptir. Bu metropoliten alanlar şunlardır: İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Adana, Kocaeli, Gaziantep, Konya, Kayseri ve Antalya. 500 bin ile 1 milyon arasında nüfusu olan 7 kent ise Eskişehir, Mersin, Diyarbakır, Sakarya, Denizli, Samsun ve Şanlıurfa’dır (TÜİK, 2012).

Tablo 1. Türkiye’deki Büyük Kentsel Alan Sayıları (TÜİK, 2012)			
Kent Nüfusu	1950	1980	2012
10 milyon ve üstü	0	0	1
5 - 10 milyon	0	0	0
1 - 5 milyon	0	3	9
500 Bin - 1 milyon	1	1	7
100 - 500 Bin	5	29	130
Belediye Nüfusu %	%27,5	%57	%85

Aşağıda verilen Tablo 2 ise, İstanbul’da kentsel büyümenin niteliğine ilişkin daha net bilgi vermektedir. Veriler, nüfus ve alan büyüklüğü ciddi oranlarda artarken, kentin coğrafi alan üzerindeki yayılmasının daha hızlı olduğunu göstermektedir. Yani, coğrafi alan üzerinde kentin büyümesi, nüfus olarak yaşanan büyümeden daha hızlı olduğu için, nüfus yoğunluğu düşmektedir. Çalışmayı gerçekleştiren Cox (2012), çözümlemesinde İstanbul il ya da büyükşehir belediye sınırlarını değil, kentsel yerleşimin bir bütünlük gösterdiği alanları kentsel alan olarak almıştır. İstanbul ili, kentsel alandan çok daha büyük olan, 5,300 km²’lik bir alana sahiptir.

Tablo 2. İstanbul Kentsel Alanı/Bölgesi: Nüfus, Büyüklük ve Yoğunluk (Cox, 2012)			
Yıl	Nüfus (Milyon)	Alan Büyüklüğü (km ²)	Yoğunluk (km ²)
1950	1	60	15,600
2012	13	1,350	9,400
Değişim (1950-2012)	%1,200	%2100	%- 40

Aşağıda verilen Tablo 3, İstanbul’da 1985 ile 2011 yılları arasında gerçekleşen kentsel nüfus artışının, kentsel bölge bazında dağılımını göstermektedir. Veriler aslında Tablo 2’de sunulan genel tabloyu daha detaylı olarak anlamamıza ve İstanbul’da nüfusun coğrafi alan üzerinde nasıl yayıldığını görmemize yardımcı olmaktadır. Tabloya göre nüfus artışı ve dolayısıyla kentsel büyüme artık sadece kent merkezi dışındaki alanlarda, yani yörekentlerde gerçekleşmektedir. İstanbul’un tarihi merkezi olarak görülebilecek Fatih, en fazla nüfus kaybeden yeridir. İstanbul’un kent merkezinde de kentsel dönüşüm yaşanmaktadır. Ancak bu daha çok kentsel yenileme, restorasyon, koruma gibi biçimlerde gerçekleşmektedir.

Tablo 3’e göre, İstanbul’da Avrupa ve Anadolu yakasında 1950’de var olan kentsel alanı ifade edecek şekilde kullanılan kent merkezi de, 1985 ile 2011 yılları arasında %5 oranında nüfus kaybetmiştir. İstanbul örneğinde ele alınan bu gelişmelerin, diğer birçok kentimizde de benzer bir biçimde gerçekleşmektedir. 2004 yılı sonrasında yoğunlaşan kentsel dönüşüm projeleri çerçevesinde, TOKİ’nin kentin gelişme ve büyüme biçim, yön ve dinamiklerini etkileyerek, çok büyük ölçüde kentin dış bölgelerinde inşa ettiği toplu konut projeleri de bunun temel nedenlerinden biridir.

Cox (2012), İstanbul’da nüfus artışının büyük oranda Anadolu yakasında gerçekleştiğine de dikkati çekmektedir. İstanbul nüfusunun 1985’de %31’i Anadolu yakasında yaşarken, 2011’de bu oran %40’a yükselmiştir.

Tablo 3. İstanbul’da Nüfus Artışının Bölgesel Dağılımı-1985-2012 (Cox, 2012)				
Kentsel Bölge/Yıl	1985	2000	2011	Değişim: 1985-2011
Tarihi merkez: Fatih	591.000	459.000	429.000	%-27

Kent merkezi	1.336.000	2.175.000	1.270.000	%-5
Kent merkezini çevreleyen ve ilk oluşan yörekentler	2.635.000	5.747.000	7.800.000	%196
Dış yörekentler	1.044.000	2.424.000	3.598.000	%245
En dış bölge (<i>exurbs</i>)	147.000	240.000	386.000	%162
Toplam	5.753.000	11.045.000	13.483.000	%134

Bu gelişmelerin temel bir sonucu olarak, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de kentleşmenin giderek daha desentralize bir biçim aldığını ve kır-kentsel ve düşük yoğunluklu bir kent formunun oluşumuna yol açtığını söyleyebiliriz. 1980’lerden itibaren hızlanan, farklılaşarak ve karmaşılaşarak devam eden kentleşme, metropolitenleşme ya da büyükşehirleşme ve kent bölgeleşme dinamikleri sonucu, kent merkeziyle bütünsel bağı olmayan konut, ticaret ve sanayi bölgeleri ve yeni kentsel alanlar ortaya çıkmıştır. Bunun sonucu, tek bir anakent yönetim biriminin sınırlarını aşan kentleşme ve kent bölge oluşumları gözlenmeye başlamıştır. Kent bölge; kendi başına bir kent ya da anakent olma özelliği taşıyan bir kentsel alanın, saçaklanarak ya da civarındaki küçük kentleri içine alarak ve mekânsal ve fonksiyonel olarak birbirlerine bağlayarak, çok merkezli bir kentsel alana dönüşmesi ile ortaya çıkmaktadır. İstanbul-Gebze-Kocaeli Bölgesi ile Bursa-Yalova, İzmir-Menemen-Manisa ve Mersin-Tarsus-Adana bölgeleri, kent bölge oluşumlarının gözlemlendiği kentsel alan örnekleridir. Bu kentsel alanlarda, kendi başına bir kent ya da anakent olma özelliği taşıyan yeni kentsel oluşumların gözlenmektedir. Bu oluşumlar sonucu da kentsel alanlar, mekânsal ve fonksiyonel olarak birbirlerine bağlanmış çok sayıda farklı kentlerin yer aldığı, çok merkezli kent bölgelere doğru evrilmektedir.

Ancak, kent bölgeleşmeyi, metropolleşmeden ayırmak gerekmektedir. Tekeli’ye (2004) göre metropoliten yerleşme alanları, metropoliten bir anakent ile onun etrafında yer alan merkeze bağımlı uydu kentlerden (banliyölerden ya da yörekentlerden) oluşur. Uydu kentler ekonomik işlevler açısından merkez anakentin kontrolü ya da etkisi altında, anakentin devamı şeklinde oluşmuş kentsel yerleşimlerdir. Anakent merkezi, özellikle ekonomik açıdan egemen olmaya devam eder. Kent bölge ise; merkez kente bağı olmayan, kendi başına kent hatta anakent olma özelliği taşıyan birbirleriyle bir ölçüye kadar bağı kentsel yerleşimlerden oluşur. Hildreth ve Clark’ın (2005) tanımına göre kent bölge; kent ile kentin önemli ölçüde ilişki kurduğu ekonomik, sosyal ve çevresel hinterlandından oluşmaktadır. Homojen ve sınırları net olmasa da kent bölge, yaşam, iş yeri, işe giderken alınan mesafe, alışveriş, boş zaman aktiviteleri, yatırımcılar için ekonomik aktivite alanı, üretici ve tüketicinin bulunduğu; ekonomik, çevresel ve sosyal bağılıkların olduğu; komşu kent, kasaba ve hinterlandı ile bir bütün oluşturmuş kentsel alandır. Ancak kent bölgenin gelişimi için bölgesel iç bütünlük olmalıdır (Tekeli, 2004: 73-89). Kent bölgelerdeki ekonomik bağılıkları, küreselleşme ve esnek üretime geçiş süreci hızlandırmıştır. Kent bölgeler, her ülke koşullarında farklı bileşimlerden oluşabilmekte ve hinterlandı ile birlikte çok farklı özelliklere, dinamiklere, işlev ve amaçlara sahip olabilmektedir. Bu nedenle de farklı bir şekilde yönetilmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kısacası, Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin yönetmekle sorumlu oldukları belediye sınırlarının ya da kent merkezlerinin dışında ya da yakın bölgelerinde, kentsel yayılma, yeni kent oluşumları ve kent bölgeleşme devam etmektedir. Çok merkezli hale gelen, nüfus ve mekân olarak çok daha büyük boyutlara ulaşan ama nüfus yoğunluğu düşen büyük kentlerde, etkin, etkili ve hakkaniyetli kentsel hizmet sunumu, iyi kent ve kentsel büyüme yönetimi ile adil temsil ve demokratik katılım ve denetim önemli ihtiyaçlar haline gelmiştir. Ayrıca, büyüyen kentsel alanlardaki; izinsiz, kontrolsüz ve çarpık yapılaşma ve kentsel yayılma, çevre kirliliği, trafik sıkışıklığı, verimli toprakların kaybı, hizmet aksamaları ve yönetsel parçalanma gibi sorunlar da devam etmektedir. Özellikle, daha düşük yoğunluklu ve desentralize bir biçim alan kentleşmenin, başta ormanlık alanlar ve verimli tarım toprakları olmak üzere, daha fazla çevresel değerin kentleşmeye feda edilmesi anlamına da geldiğini belirtmek gerekir. Bunun yanında, olası İstanbul depremi başta olmak üzere, doğal afet riski nedeniyle başlatılan son kentsel dönüşüm dalgası ise, yeni imar hamlesini büyük ölçüde kent merkezlerine yöneltmiştir. Bu ise doğal çevre yanında, tarihi ve kültürel çevrenin daha da büyük bir kentsel dönüşüm baskısı altına girmesine neden olmuştur. Tüm bunlar daha etkin, etikli, hızlı ve erişilebilir hizmet sunacak ama aynı zamanda kentleri daha yaşanabilir ve sürdürülebilir kılacak metropoliten

yönetim arayışlarını beraberinde getirmiştir (Gül ve Batman, 2013; Trusilova, Jung ve Churkina, 2009). Türkiye’de bu deneyimler 1980’lerden sonra yoğunlaşmıştır.

4. Türkiye’de Büyükşehir Yönetimi Deneyimi

Küreselleşme ve kentleşme dinamikleri çerçevesinde, kentsel alanlarda yaşanan dönüşümler, özellikle çok büyüyen kentsel mekânlarda etkin hizmet sunum ve yönetim modelleri geliştirmek için birçok ülkede yeni denemeler yapılmasına yol açmıştır. Türkiye’de de 1984’te yapılan reform ile iki düzeyli bir büyükşehir yönetim modeli denenmiş ve zaman içinde yaşanan gelişmelere paralel olarak bu modelde değişiklikler yapılmıştır. Bu konudaki denemeler son dönemde yeni bir ivme kazanmıştır. İktidarın mevcut sıkıntılara da çözüm olarak sunduğu 2012 yılı sonunda çıkarılan 6360 sayılı yeni yasa ile il ölçeğinde yeni bir büyükşehir belediye modeli uygulamaya konmuştur.

Türkiye’nin büyükşehir deneyiminin kökleri İstanbul’da oluşturulan Şehremaneti’ne dayanır. Osmanlı İmparatorluğu’nda 1855’te kurulan bu ilk belediye örgütü, 1868 tarihli bir tüzük (Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi) ile tüm İstanbul’a yaygınlaştırılırken, iki kademeli bir belediye yönetim modeli oluşturulmuştur. Bu nizamname gereği, İstanbul on dört belediyeye ayrılmıştır. Bu dairelerin özelliği, 1855’te kurulan Altıncı Dairenin aksine, İstanbul Şehremaneti’nin bir şubesi olarak görev yapacak olmasıydı. Bu şekilde oluşturulan Şehremaneti; Şehremini, Şehremaneti Meclisi ve Cemiyet-i Umumiye’den oluşmaktaydı (Ortaylı, 1985: 121-122, 144).

Cumhuriyet döneminde, büyükşehirleri daha etkin planlama ve yönetme çabaları, özellikle 1960’lardan itibaren hızlanmıştır. 1963’ten itibaren belediye başkanları doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmıştır. Bu kentsel alanların daha etkin ve demokratik yönetimi açısından önemli bir adımdır. 1961 Anayasası metropoliten alanlar için farklı bir yönetim modeli öngörmediği için, 1960 sonrasında planlı kalkınma döneminde, İstanbul, Ankara ve İzmir’de Bakanlar Kurulu Kararı ile kentsel nazım imar planlarının hazırlanabilmesi için nazım plan büroları kurulmuş ve bunların sayısı 1980 öncesinde 10’a ulaşmıştır (Keleş, 1985: 74-75). Bu konularda, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na yeni yetkiler verilmiştir. Ayrıca, 1972 yılında imar konularında bütünlüğü sağlamak ve büyükşehirlerin sorunlarını çözümlmek için Bakanlıklararası İmar Koordinasyon Kurulu kurulmuştur (Güler, 1987).

Çok büyüyen kentsel mekânlar için 1980 askeri müdahalesi sonrasında Türkiye’de yeni model arayışları tekrar hız kazanmıştır. 1984 genel seçimlerine kadar geçen dönemde, büyükşehirlere ilişkin ilk düzenleme 12 Eylül’den üç ay sonra Milli Güvenlik Konseyi’nin 34 numaralı kararıdır. Bu karar ile il merkezi olan büyük belediyeler ile onların çevresinde oluşan küçük belediyeler birleştirilmiştir. Daha sonra, belediyelerin kaynak sıkıntıları için genel bütçeden daha büyük bir pay almalarını sağlayacak 1981 tarihli 2380 sayılı yasa çıkarılmış ve genel bütçe vergi gelirleri toplamından belediyelere, nüfus büyüklüğü temelinde verilen pay %5’ten %10,30’a çıkarılmıştır (Keleş, 1987: 66-67).

1961 Anayasası’nda büyükşehir yönetimine dair herhangi bir hüküm yer almamasına rağmen, 1982 Anayasası, “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmüne yer vererek, büyükşehir belediyesi kurulmasının önünü açmıştır (md. 127/3). Büyükşehir belediye yönetimine ilişkin ilk yasal düzenleme 8 Mart 1984 tarihli ve 195 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” olmuştur. 195 sayılı KHK ile “Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler” büyükşehir olarak tanımlanmış ve İstanbul, Ankara ve İzmir il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

195 sayılı KHK, 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. 3030 sayılı yasa ile yeni bir dönem başlamış ve büyükşehir yönetimlerinin yasal statüsü, yapısı, görev ve yetkileri ayrıntılı biçimde ilgili kanunda düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyeleri, anakent etrafında yer alan, ekonomik açıdan egemen merkeze bağımlı yörekentlerden oluşan kentsel alanın, metropoliten ölçekte yönetiminden sorumlu kılınmıştır. Daha sonra çıkarılan yasalarla 1986 yılında Adana; 1987 yılında Gaziantep, Bursa ve Konya; 1988 yılında Kayseri; 1993

yılında Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun ile 2000 yılında Sakarya büyükşehir yapılmış ve büyükşehir sayısı 16'ya ulaşmıştır.



Harita 1: Türkiye'deki 30 Büyükşehir Olan İlin Dağılımı (Koyu Renkli Olanlar)

6360 sayılı yasaya göre büyükşehir belediyesi “*il mülki sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan, idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini*” ifade etmektedir. 5216 sayılı eski yasada ise büyükşehir belediyesi, “*en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan ve bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini*” ifade etmekteydi. Dolayısıyla, yeni yasa büyükşehir belediyesinin sınırlarını il mülki sınırlarına çıkararak, büyükşehir belediyesinin yetki ve görev alanı genişletilmiştir. Büyükşehir belediyesine ilçeler ve köylerdeki nüfus da dahil edilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı il sınırlarına çıkarılmaktadır. Bu düzenleme, belediye sınırlarını aşarak, kontrolsüzce devam eden kentsel büyümeyi daha etkin yönetmeye ve bu alanlarda planlı yapılaşmaya ve altyapı yapmaya olanak sağlayacak bir düzenlemedir. Hatta, il ölçeğinde il özel idarelerinin ve birliklerin etkili bir biçimde yürütemedikleri çevre temizlik ve koruma faaliyetlerini de daha başarılı yürütmeye de katkı yapabilir. Yasaya göre yeni büyükşehir belediyeleri; tüm büyükşehir il ölçeğinde, eski büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu görev ve yetkilerini kullanmaya devam edecektir. Bu çerçevede, büyükşehir belediyeleri ilin tüm sınırları içindeki imar, kentsel planlama, alt yapı, toplu taşıma ve otopark hizmetleri, il ulaşım ana altyapısı ve planlaması, cenaze ve mezarlık hizmetleri, tarım, toptancı hali, mezbaha, itfaiye, zabıta hizmetleri, su, kanalizasyon, katı ve sıvı atık, afet işleri, kentsel dönüşüm, çevre koruma ve dini mabet yapma ile yasaların belediyeye verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek konularında görevli olacaktır.

Ancak, büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının genişletilmesi beraberinde hizmet kalitesinde düşüş endişelerini getirmiştir. Çünkü hizmetlerin etkin ve verimli sunulması için coğrafi hizmet alanının uygun ölçekte olması gerekmektedir. Kent yönetimleri olan büyükşehirlerin, tüm ilde görevli kılınmasının, hizmetlerde ölçek, erişilebilirlik ve hız gibi açılardan sorunlar çıkarması beklenebilir. Bu endişeyi Hükümet de taşıyor olmalı ki, 6360 sayılı yasada, İstanbul ve Kocaeli haricindeki büyükşehir belediyeleri ile bağlı idarelerinin “yatırım bütçelerinin en az %10’unu 10 yıl süre ile bu Kanun kapsamında belediye sınırlarına dâhil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayırmaları ve kullanmaları zorunlu” kılınmaktadır.

İllerde yer alan diğer ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları ise, bugünkü büyükşehir sınırlarında yer alan alt kademe ilçe belediyelerinin sahip olduğu görev, yetki ve sorumluluklarla aynı olacaktır. Halen yürürlükte olan 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir belediyelerine, ilçe belediyelerinin imar ve bütçe uygulamaları üzerinde ciddi vesayet yetkisi tanımıştır. 6360 sayılı yeni yasa bunları genişleterek devam ettirmektedir. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında itilaf durumunda, büyükşehir belediyesi çözüm makamıdır. Yasanın 11. maddesine göre, büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesinde uyum ve koordinasyonu büyükşehir belediyesi sağlayacaktır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi, yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkili kılınmıştır. Bunun yanında, “Kamu yararına çalışan dernekler ile vergiden muafiyet tanınan vakıflar ve meslek odaları hariç, diğer dernek ve vakıflarla belediyelerin ortak proje gerçekleştirmesi mahalli en büyük mülki idare amirinin iznine tabi kılınmıştır” (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013).

6360 sayılı yeni yasa sonrasında, büyükşehir olan 30 ilde yer alan 1.076 belde belediyesi ile nüfusu 2 binin altına düştüğü için kapatılan 500 civarında belediye dikkate alındığında, Türkiye’de 2.950 olan belediye sayısı yaklaşık 1.400’e düşmüştür. Bu düşüşte en büyük pay, sayıları 1.977’den 393’e düşen belde belediyelerininindir (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013). Ancak, 30 yeni büyükşehir olan ilde idari ve coğrafi yönden gereken yerlerde de 27 yeni ilçe ve belediye kurulmuştur. Ayrıca, 16 bini aşkın köy özerk yerel yönetim birimi de kapatılmıştır. Bu bağlamda, orman köyleri de dahil olmak üzere, köylerin de tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı oldukları ilçeye mahalle olarak bağlanmış ve personel, malvarlığı, borcu-alacağı bağlandığı belediyeye aktarılmıştır.

6360 sayılı yasa ile Osmanlı döneminden bu yana 150 yıldır il ölçeğinde varlığını devam ettiren yerel yönetim birimleri olan il özel idareleri de, büyükşehir olan 30 ilde kapatılmıştır. Bu idarelerin görevleri ağırlıklı büyükşehir belediyeleri olmak üzere, değişik yönetim birimlerine dağıtılmıştır.

Yasaya göre, il özel idarelerinin görevleri “ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıklara bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve ilçe belediyelerine” devredilmiş sayılmaktadır.

Büyükşehir belediyesi il düzeyinde görevli ve yetkili hale geldiğinden, büyükşehir belediye başkanı da tüm il seçmenlerince seçilen ve tüm ili temsil eden güçlü bir lidere dönüşmüştür. Bu boyutuyla 6360 sayılı yasayla, 1963 yılında başlayan güçlü başkanlık sisteminden, daha güçlü, etkili ve yetkili güçlü yerel liderlik modeline geçilmektedir. Daha önce sadece kent ölçeğinde güçlü bir belediye yöneticisi olan belediye başkanı, yeni statüsü ile büyükşehir yapılan 30 ilde, il ölçeğinde, sadece bir kent merkezinden değil, tüm ilden sorumlu, ili ve il halkını siyasal olarak da temsil etme gücüne sahip güçlü bir lidere dönüştürülmektedir. Bunun gerçekleşmesi büyükşehir belediye başkanının siyasi, etnik, kişisel vb. özellikleriyle de ilişkili olacağından, her ilde güçlü bir yerel lider ortaya çıkmayabilir. Ancak, sistem artık güçlü liderlik sistemidir. Bu nedenle, bundan sonra belediye yöneticiliğinden çok ili temsil eden bir yerel lider olarak önce çıkan büyükşehir belediye başkanlarına rastlamamız doğal olacaktır.

Büyükşehir belediye başkanlarının, tüm ili temsil eden, siyasi niteliğe de sahip lider yöneticiler olarak öne çıkmasının, bir ölçüde Güneydoğu Anadolu’da yaşanan Kürt sorununa bir çözüm olarak da düşünülmüş ve istenmiş olduğu kanısı yaygındır. Birgül Ayman Güler, M. Akif Çukurçayır ve Hasan Celal Güzel gibi akademisyen ve yazarlar bunu açıkça dile getirmekte ve Türkiye’de bölgeciliğin körüklendiğini belirtmektedir. Bu konuda mevcut Hükümet açıkça bir düşünce belirtmese de, Kürt sorununu çözme konusunda kararlılığa vurgu yapılması ve atılan adımlar, yeni büyükşehir belediye modelinden, Kürt sorununun çözümüne katkı sağlamasının da umulduğuna işaret etmektedir.

Bunun yanında, daha önce valilerin başkanlık ettiği ama yeni kanunla lağvedilen il özel idarelerinin personel, yetki ve sorumluluklarının da büyük ölçüde büyükşehir belediyelerine aktarılması, büyükşehir belediye başkanını vali karşısındaki konumunu güçlendirmektedir. İl özel idarelerinin başında yer alan valiler, bu idarelerin kaldırılmasından dolayı bir ölçüde protokol makamına dönüşmektedirler. Büyükşehir olan illerde valiye bağlı olarak, il ölçeğinde kamu kaynaklarının koordinasyonu amacıyla kurulan, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları’nın (YİKB) tüzel kişiliğe sahip kılınmadan oluşturulmaları ve kaynaklarının sınırlı tutulması, valilerin il özel idarelerinin kapatılması ile kaybettiklerini karşılamasına yetmemiştir. Dolayısıyla, valiliklerin, ilde icra makamı olarak öneminin azaldığını, buna karşın merkezi yönetimin taşra birimlerini ve bunlara aktarılan kaynakları koordine eden, ildeki tüm yönetim birimlerinin anayasa ve yasalara göre hareket ettiklerini izleyen ve anayasa ve yasalara uygun hareket edilmesini gözetleyen bir makam olma yönünün öne çıktığını söylemek yanlış olmayacaktır.

6360 sayılı yasal düzenlemenin yapılma nedenlerinden biri de 30 Mart 2014 tarihinde yapılan yerel seçimlerdir. İktidar partileri, geçmişte de seçimlerde kendi avantajlarına olacak bazı değişiklikler yapmışlar ve seçim bölgelerinde yeniden düzenlemelere gitmişlerdir. AK Parti, genel olarak kırsal alanda daha fazla oy alma eğilimindedir. Bu nedenle yeni yasa ile 30 büyükşehirde, büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinde tüm il bazında oy kullanılmasının önü açıldığından, AK Parti büyükşehir belediye başkanlıklarını kazanamadığı bazı illerde de başarı şansını artırmayı hedeflemiştir. 30 Mart yerel seçim sonuçlarına göre, daha önce başka siyasi partilerde olan Balıkesir, Ordu ve Antalya’da büyükşehir belediye başkanlığını AKP kazanmıştır. Şanlıurfa’da ise 30 Mart 2014 seçimlerinden önceki büyükşehir belediye başkanı 2013 yılı başında AK Parti’ye katıldığı için, burada tekrar AK Parti’nin kazandığını kabul etmek yanlış olmayacaktır. Ancak, büyükşehir belediye başkanlığı AK Parti’de olan Hatay’da, CHP başarılı olarak büyükşehir belediye başkanlığını kazanmıştır. Genel olarak, sadece büyükşehir belediye başkanlığı seçimleri açısından ele alındığında, 6360 sayılı yasal düzenlemenin AK Parti’nin yararına olacak şekilde işlediği söylenebilir.

5.2. Mali Boyutları

6360 sayılı yeni yasa ile büyükşehir belediyelerine merkezi hükümet bütçesinden aktarılan paylar artırılmaktadır. Buna göre; büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden (GBVG) aktarılan paylar %5’ten %6’ya çıkarılmıştır. Bu paydan büyükşehir belediyesine doğrudan verilen

kısım, %70'ten %60'a düşürülmüştür. Kalan yüzde 40'lık kısmın yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u ise yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılacaktır. Büyükşehir ilçe belediyeleri için ayrılan pay da GBVG'nin %2,50'sinden %4,50'sine çıkarılmıştır.

Ancak, büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan bu payların yüzde 30'unun büyükşehir belediye payı olarak ayrıldıktan sonra kalan miktarın büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına aktarılması öngörülmüştür. Ancak, büyükşehir belediyelerine aktarılan payların nasıl kullanılacağını da yasa açıkça belirtilmiştir. Yasanın 11. maddesine göre, "İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren kırkbeş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır. Bu gelirler bu fıkra da belirtilen amaç dışında kullanılamaz."

Ayrıca, büyükşehir belediyeleri, otopark ücretini, imar harçlarını, yol ve altyapı katılım paylarını, emlak vergisini, çevre vergisini vb. tüm il düzeyinde toplayabileceğinden, buralardan gelecek gelirin de artması beklenebilir. Ancak, büyükşehirlerde dahil olan köylerde yaşayan halkın harcamalara katılması, harç ve vergileri ödemesi, beş yıllık bir dönem için ertelenmiştir. Buna rağmen, beş yıldan sonra da köylülerin bu payları, harçları ya da vergileri ödemek için yeterli gelirlerinin olup olmayacağı tartışmalıdır.

Bunun yanında, kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde birinin, Maliye Bakanlığı bütçesine, nüfusu on bine kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere, denkleştirme ödeneği olarak konulması hükme bağlanmıştır. Büyükşehir belediyeleri dışındaki diğer belediyelerin payı ise GBVG'nin %2,85'inden %1,50'sine düşürülmüştür. İl özel idarelerinin payı da GBVG'nin %1,15'inden %0,50'ine indirilmiştir.

2014 öncesinde 16 büyükşehir ile bunların ilçe belediyeleri toplam nüfusun %50'sine (38 milyona) hizmet etmekte ve payların da yaklaşık %59'unu almaktaydı. 6360 sayılı yasa sonrasında, toplam nüfusun yaklaşık %75'ine (56,5 milyona) hizmet götürecek olan büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan toplam yerel yönetimler payının yaklaşık %81'ini alacaklardır. Yeni dönemde büyükşehir belediyelerinin hizmet götürecekleri alanın, alan olarak en büyük 10 ilin 9'u büyükşehir olduğu da göz önüne alındığında, (İstanbul ve Kocaeli hariç, ilden ile değişmekle beraber) birkaç kat ile 20 kata kadar artışı söylenebilir. Bunun yanında yeni büyükşehirlerin hizmet sunacakları nüfus da 30 il toplamı bazında %50 civarında (38 milyondan 56'5 milyona) yükselmektedir. Buna karşın büyükşehirlerle aktarılabilecek paylar tüm 30 büyükşehir il bazında ortalama yaklaşık %37 oranında artmaktadır. İller bazında karşılaştırıldığında ise paylardaki en büyük artışın, yeni büyükşehir olan illerde gerçekleşeceği hesaplanmaktadır. En çok artışın, sırasıyla Muğla (%90), Van (%77), Erzurum (%71), Balıkesir (%65) ve Tekirdağ (%63) büyükşehir belediyelerinde gerçekleşmesi beklenmektedir (Koyuncu, 2012: 4, 5).

6360 sayılı yeni yasa ile oluşan yeni durumda, yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden alacakları paylardaki değişim, TEPAV'ın yaptırdığı bir çalışma ile hesaplanmıştır. Paylardaki değişimin aşağıda verilen Tablo 4'teki gibi olması ve artan oranlar nedeniyle belediyelere aktarılan paylarda 3 milyon TL'lik bir artış beklenmektedir. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü de (2013) aynı biçimde, paylardaki bu artışın merkezi yönetim bütçesine getireceği toplam ek maliyetinin, 2011 yılı bütçe verileri temel alındığında 3 milyon TL civarında olacağı hesabını yapmıştır.

Tablo 4. Yerel Yönetimlerin Türlerine Göre Paylarda Değişim (Koyuncu, 2012)			
Yerel Yönetim Birimi	Mevcut Paylar (Bin TL)	Yeni Paylar (Bin TL)	Değişim (%)
İl Özel İdareleri	2.918.302	1.334.157	-%54.3
Belde Belediyeleri	1.646.976	553.996	-%66.4
İl/İlçe Merkez Belediyeleri	5.837.217	3.485.398	-%40.3
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	3.808.366	6.856.493	+%80

Büyükşehir Belediyeleri	11.150.978	16.262.911	+45.8

Belediyelerin türlerine göre paylardaki değişimin gösterildiği yukarıdaki Tablo 4'ten de anlaşılacağı üzere, büyükşehirlerin paylarında kayda değer bir artış gözlenmektedir. Bununla birlikte, yeni yasanın bir yansıması olarak, il ve ilçe merkez belediyeleri ile belde belediyelerinin, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylardaki azalış dikkati çekmektedir. Ancak, mevcut haliyle kentlerin temel ihtiyaçlarını gereği gibi karşılayamayan büyükşehir belediyelerinin, gelirlerinde sağlanan artışla, genişleyen hizmet alanında büyüyen nüfusun ihtiyaç duyduğu hizmetleri gereği gibi karşılayabileceği konusu oldukça tartışmalıdır.

5.3. İktisadi Boyutları

Küresel kapitalist sistem neoliberal ideolojik çerçevede dünyaya yayılırken, kentlerin küresel ekonomideki rekabetçi üstünlüklerini artırmaya yönelik politikalar da birçok ülkede öncelikli hale gelmiştir. Küresel ekonominin gerektirdiği altyapıya, hizmetlere ve olanaklara sahip olan kentler, bulundukları ülkelerin genel yatırım ortamları eşit kabul edilirse, sermaye, yatırım ve işgücü açısından diğer kentlere göre daha çekici alanlar olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de, özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir başta olmak üzere, birçok kent, kentsel dönüşüm ve yatırım projeleri ile yeniden yapılandırılmakta ve cazip hale getirilmeye çalışılmaktadır.

6360 sayılı yasa, Türkiye'nin en gelişmiş ve kentleşmiş 30 ilinde, bütün ili kentsel imar planı kapsamına alarak, bu illerde kentsel büyümeyi il ölçeğinde büyükşehir belediyelerinin denetimine vermektedir. Merkezi yönetim ve ağırlıklı iktidar partisinden olan belediyelerin birlikte yürüttükleri ve tüm Türkiye'ye yayılan kentsel dönüşüm çalışmalarıyla birlikte ele alındığında, 6360 sayılı yasanın, hem kendisi hem de sorunları büyüyen büyükşehirlerin ve bulundukları ilin yönetim ve küresel rekabet kapasitesine katkı sağlayacağı öngörülebilir. Yönetim kapasitesini artırmanın boyutları; hizmet sunumunda eşgüdüm ve etkinliği sağlamak, hizmetleri il ölçeğinde sunarak ölçek ekonomilerinden yararlanmak ve il bazında doğrudan halk tarafından seçilen yeni büyükşehir belediye başkanı ile etkin liderlik oluşturmaktır. Bunları gerçekleştirebilmek için, büyükşehir olan illerde yerel yönetim birimi kademeleri ve sayıları azaltılmış, büyükşehir belediyesi ve başkanı, daha fazla yetki ve kaynak ile il ölçeğinde sorumlu kılınmıştır. Buna bir de, sayıları artan büyükşehir ilçe belediyelerinden gelen temsilci sayısının yükselmesi nedeniyle genişleyen büyükşehir belediye meclisinin, bu yapıyla karar almak konusunda daha da zorlanacak olması ve bunun büyükşehir belediye başkanının daha fazla liderlik sergilemesini gerektirmesi eklenmelidir. Bu düzenlemelerin temel amacı, ilin kentsel büyümesinin, imarının ve kalkınmasının tek elden daha etkin yönetilmesidir.

Bu biçimiyle yeni büyükşehir modelinin esas iştah kabartan ve güdüleyici yönü, Türkiye'de en gelişmiş ve kentleşmiş 30 ilde kentsel büyümeyi ve imar denetimini, il ölçeğinde merkezileştirerek büyükşehre devretmesidir. Türkiye'de kentsel rant, 1980'lerden itibaren siyasal rekabette önemli bir unsur olarak öne çıkmıştır. Ama, 2004'te hızlanan kentsel dönüşüm süreçleriyle kentsel rant çok daha büyük ölçülerde önemli hale gelmiştir. 6360'ın en önemli özelliği, kent yönetimlerinin sınırlarını aşan kentsel büyümeyi kontrol olanağı sağlarken, aynı zamanda, kentsel rant alanını artırmasıdır. Tüm il kentsel alan olarak öngörülürken, daha yoğun olarak imara kapı aralanmaktadır. Bu ise doğal ve çevresel değerlerin rant üzerinden kaynağa dönüştürülmesi sürecini hızlandırma riskini artırmaktadır. Yükselen rant yaratma ortamı, büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerini de daha önemi hale getirmiştir. Ak Parti'nin hem merkezi hem de yerel yönetimlerdeki güçlü konumu, yerel yönetimlerin ve dolayısıyla il ölçeğinde oluşan bu rantın merkezce daha etkin denetimine ve dağıtımına katkı sağlamaktadır. Güçlendirilen yeni konumuyla Şehircilik ve Çevre Bakanlığı ile TOKİ, merkezi yönetimin kullandığı iki önemli birim olarak öne çıkmaktadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

6360 sayılı yeni yasa ile Türkiye’de, 1982 Anayasası’nda öngörülenin ötesinde büyükşehir ağırlıklı yeni bir yerel yönetim sistemi ve ikili bir il yapısı kurulmuştur. Bir yandan 30 ilde büyükşehir belediyesi temelinde merkezileştirilip, tekli bir yapı oluşturulurken; diğer yandan da 30 büyükşehir olan il ile geri kalan 51 ilden oluşan, mali ve idari açıdan ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Merkezden aktarılan kaynakları artırılan 30 büyükşehir, çekicilikleri artan kazananlar kulübünü, geri kalan diğer 51 il kaynakları azaldığı için kaybedenler grubunu oluşturmuştur. Bu durum, 30 büyükşehirde il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin kapatılması ile birlikte düşünüldüğünde, Anayasa’nın öngördüğü il ve yerel yönetim yapısı ile eşitlik ilkesine aykırıdır. Anayasa (m.127/3), özel yönetim biçimlerinin kurulmasına ‘büyük iller’ için değil, ancak ‘büyük yerleşim merkezleri’ için izin vermektedir. Anayasa, illerde, il, belediye ve köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının tek bir yerel yönetim tarafından değil, “yerel yönetimler” tarafından karşılanmasını öngördüğü için; il özel idaresi, belediye ve köyden oluşan bir yapı kurmuştur. Dolayısıyla, bir il kaldırılmadıkça, o ildeki il özel idaresinin kanunla kaldırılması anayasaya uygun değildir (Genç, 2014: 6). Ayrıca, 30 ili çok daha çekici hale getirdiği için, kentleşmenin tüm ülke sathına dengeli yayılması açısından da sorunlu bir durum ortaya çıkardığı söylenebilir.

Yeni büyükşehir belediye sisteminde, il bazında bütünleşik ve dikey eşgüdümlü bir kentsel yönetim anlayışı çerçevesinde, iki kademeli metropoliten yönetim modeli korunmaktadır. Yeni büyükşehir il modeli, aynı zamanda, kır-kentsel, il ya da kent bölge ölçeğinde alan yönetimi niteliğindedir. Büyükşehir belediyelerinin yetki alanı genişletilirken, tüm il seçmenlerince seçilen ve daha fazla mali olanakları olan, daha da güçlendirilmiş bir büyükşehir belediye başkanlığı yaratılmaktadır.

Yeni sistemde üst kademe büyükşehir belediyesinin alt düzey ilçe belediyeleri üzerinde bazı yönlendirme, denetleme ve onay yetkileri de artarak devam etmektedir. Alt düzey belediyeler de kendilerine bırakılan alanlarda görece özerk olarak hizmet üretmeye ve gönderdikleri temsilcilerle büyükşehir belediye meclisini oluşturmaya devam edecektir. Ancak, artan büyükşehir ilçe sayıları nedeniyle büyüten büyükşehir belediye meclislerinin karar alması daha da güç olacaktır. Buna rağmen, alt kademe ilçe belediyelerinin varlığı, özellikle yerel ölçekteki belediye hizmetlerinin sunumu açısından önemlidir. Ancak, il ölçeğinde hizmet görece üst kademe büyükşehir belediyesi güçlendirilirken, onun alt kademesi olan sınırlı sayıdaki ilçe belediyeleri dışındaki tüm yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetim kararıyla kapatılması, yerindenlik, yerel özerklik, çoğulcu ve katılımcı demokrasi anlayışıyla örtüşmemektedir. Bunun yanında yeni yasa, yerel katılım, yönetim ve denetim olanaklarının ve mekanizmalarının geliştirilmesi ya da daha etkin kullanımı yönünde düzenlemeler içermemektedir. Ayrıca, yeni haliyle büyükşehir belediye sistemi, ilde merkezileştirilmiş bir yerel yönetim yapısı oluşturmakta ve hizmet sunumunda erişilebilirlik, halka yakınlık ve etkin halk denetimi gibi açılardan da sorunlara yol açma potansiyelini bünyesinde barındırmaktadır.

6360 sayılı yeni yasa, Başbakan Erdoğan’ın da konuşmalarında belirttiği gibi, İstanbul ve Kocaeli’de uygulanan il temelli büyükşehir belediye modelini, il özel idarelerini ve diğer birçok küçük yerel yönetim birimini lağvederek Türkiye çapında 30 ile yaygınlaştırmaktadır. Ancak kurulan bu tektipleştirilmiş yeni büyükşehir belediye sistemi, Kocaeli ve İstanbul’da büyükşehir belediye uygulaması ya da genel olarak iller ve diğer büyükşehir belediyeleri üzerine yapılmış ciddi araştırma bulgularına dayanılarak oluşturulmamıştır. Bu nedenle, yeni büyükşehir belediye sisteminin farklı büyüklüklere, değişik sorun ve ihtiyaçlara sahip ve çeşitli kentleşmişlik düzeyindeki 30 ilde nasıl işleyeceğine, ne sonuçlar ve sorunlar ortaya koyacağına dair elde ciddi ve güvenilir veri bulunmamaktadır.

Dolayısıyla, yeni modelin en temel sorularından biri, uygulanacağı tüm 30 ilin de eşit ölçüde kentleşmiş ve homojen kabul edilmesi ve bu illerin farklılaşan özellik, yapı ve dinamiklerinin göz önüne alınmamış olmasıdır. Bu durum aslında yeni yasanın temel amaçlarından biri hatta en önemlisi olan, iller ve kentsel alanlar ve bölgeler ile kentsel büyümeyi daha etkin ve eşgüdümlü yönetme amacı ile ters düşmektedir. Yeni modelin, İstanbul, Kocaeli, İzmir, Bursa, Eskişehir, Adana, Sakarya ve Aydın gibi görece gelişmiş, kentleşmiş ve kentsel büyümenin kent sınırlarını aşarak kent bölge oluşumları gözlenen illerde daha başarılı sonuçlar vermesi beklenebilir. Hatta bu illerde bölgesel kalkınma ajanslarının ve kaldırılan il özel idarelerinin ve köylerin hizmet sunum ve eşgüdüm yetersizliklerinin aşılmasına ve daha etkin ve adil hizmet sunulmasına katkı yapması da beklenebilir.

Ancak, alan olarak çok büyük, kırsal niteliği yüksek ve dağınık yerleşime sahip diğer illerde kentsel hizmetlerin, uzak ve ücra bölgelere ulaştırılmasında güçlükler yaşanması, maliyetlerin artması ve halk katılımı ve denetimi sorunlarının yaşanması olasıdır.

Yeni modelin başarısını değerlendirmede dikkate alınacak temel bir ölçüt, yeni model çerçevesinde, tüm ile ve içerdiği kentlere ya da kentsel alanlara, lağvedilen eski büyükşehir belediyesi, il özel idaresi ve köylerden daha etkin ve etkili hizmet götürülüp götürülemediği ve bu hizmetlere erişimin artırılıp artırılmadığı olacaktır. Bunun yanında, kentsel yönetim ve karar alma süreçlerinde katılımın ve denetimin sağlanması ya da artırılması için özel mekanizmaların ve politikaların geliştirilip geliştirilmediği de diğer bir ölçüttür. Ayrıca, artırılan mali kaynaklara ve güçlendirilen büyükşehir belediye başkanına rağmen, yeni yerel finansman kaynaklarının yaratılması ve yönetsel kapasitenin güçlendirilmesi konusunda çalışmalar yapıp yapılmadığı ve yapıldıysa ne ölçüde etkili oldukları da diğer bir değerlendirme ölçütünü oluşturmaktadır.

Sonuç olarak; 6360 sayılı yeni yasanın, illeri, kentleri, büyükşehirleri ve kent bölgeleri daha iyi yönetebilmek ve kent sınırlarını aşan kentsel büyümeyi denetleyebilmek ve yönlendirebilmek açısından yararları olacaktır. Ayrıca, yeni büyükşehir belediye sisteminin, kentleri küresel ortamda yatırım, sermaye, turizm vb. açısından daha cazip kılabilmek ve Türkiye'nin küresel ekonomide daha iyi yarışmasını sağlayabilmek açılarından da genel olarak kaktı sağlaması beklenebilir. Ancak, küresel ve ulusal sermayeye, yatırımcıya, girişimciye, işgücüne, turiste vb. hitap edip onları çekmek kadar, çektikten sonra onlara ve kent sakinlerine etkin, hızlı ve erişilebilir hizmet sunmak ve taleplerini karşılayabilmek de önemlidir. Bunun için, yeni büyükşehir belediyelerinin yönetim kapasitelerinin geliştirilmesi, katılımcılıklarının ve demokratik denetimlerinin artırılması ve yeni yasa çerçevesinde işleyişlerinin yakından takip edilerek aksaklıklarının giderilmesi gerekmektedir. Aksi halde yeni modelin uzun dönemli olarak illerin, kentlerin ve kentsel büyümenin etkin yönetimine olanak sağlaması ve kentleri küresel ölçekte rekabet edebilir hale getirmesi güç olacaktır. Ayrıca, kentsel alanların ve büyümenin yönetiminde, rantın ve ekonomik kaygıların ötesine, kentlerin gerçek ve sürekli sahiplerinin kent sakinlerinin olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Kentler; tarihi, kültürü, doğası, mekânları, formu vb. ile bir bütünlük ve kimlik sergileyen, ev sahipliği yaptığı kenttaşların yaşam alanlarıdır. Bu nedenle, kentleri bu bakış açısıyla ele almayan ve kentsel yaşam kalitesini artırmayan hiçbir düzenleme, sistem ve uygulama uzun dönemde başarılı olamayacaktır.

KAYNAKÇA

- ARIKBOĞA, Erbay (2012), "Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform", *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı 2 (Haziran), s. 1-32.
- CLARK, William A. V. (2003), Monocentric to Policentric: New Urban Forms Old Paradigms, *A Companion to the City* (Ed. Gary Bridge ve Sophie Watson), Blackwell, Oxford, p.141-154.
- COX, Wendell (2013a), "Annual Update on World Urbanization: 2013", <http://www.newgeography.com/content/003608-annual-update-world-urbanization-2013> (Erişim Tarihi: 01.07.2013).
- COX, Wendell (2013b), "Dispersion in the World's Largest Urban Areas", <http://www.newgeography.com/content/003468-dispersion-worlds-largest-urban-areas> (Erişim Tarihi: 05.07.2013).
- COX, Wendell (2012), "The Evolving Urban Form: Istanbul", <http://www.newgeography.com/content/003020-the-evolving-urban-form-istanbul> (Erişim Tarihi: 25.02.2013).
- ERAYDIN, Ayda (2001), Küreselleşme-Yerelleşme ve İşlevleri Farklılaşan Kentler, *Cevat Geray'a Armağan*, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, Ankara, s. 363-392.
- ERAYDIN, Ayda (1992), *Post-Fordizm ve Değişen Mekânsal Öncelikler*, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Matbaası, Ankara.

- ERGUN, Cem, GÜL, Hüseyin ve SALLAN GÜL, Songül (2013), “Neoliberal Küreselleşme ve Küresel Kent”, *Kent Üzerine Özgür Yazılar* (Ed. Cem Ergun, Muharrem Güneş ve Ayşe Dericioğulları Ergun), Bağlam Yayınları, İstanbul, s. 40-69.
- GENÇ, Fatma Neval (2014), “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri”, *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 1, Özel Sayı, s.1-29.
- GÜL, Hüseyin ve BATMAN, Seda (2013), “Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolen Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa”, *Yerel Politikalar*, 3 (Ocak-Haziran), s. 7-47.
- GÜLER, Birgül (1987), “Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 374 (Mart), s. 117-143.
- HILDRETH, Paul ve CLARK, Greg (2005), Working Draft Position Paper on City Regions, *Cross Departmental, City-Regions Policy Residential Workshop*, Selsdon Park Hotel, 5-6 January.
- KELEŞ, Ruşen (1987), “Belediye Gelirleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, 20 (4), s. 62-86.
- KELEŞ, Ruşen (1985), “Türkiye’de Anakent Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 18 (2), s. 69-82.
- KEYDER, Çağlar (2004), *Ulusal Kalkınmacılığın İflası*, Metis Yayınları, İstanbul.
- KOYUNCU, Emre (2012), “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi”, TEPAV, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-4.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf (Erişim Tarihi: 18.03.2014)
- MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2013), “Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu Başkanları ve İl Mahalli İdareler Müdürleri Semineri”, Kızılcahamam, 11-12 Aralık, <http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/devirtasfiye.pdf> (Erişim Tarihi: 10.07.2014).
- PUSTU, Yusuf (2006), “Küreselleşme Sürecinde Kent: Antik Siteden Dünya Kentine”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 60, s. 129-151.
- ORTAYLI, İlber (1985) *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Gül Matbaası, Ankara.
- TRUSILOVA, K., JUNG, M. ve CHURKINA, G. (2009), “On Climate Impacts of a Potential Expansion of Urban Land in Europe”, *Journal of Applied Meteorology and Climatology*, 48, s. 1971-1980.
- TEKELİ, İlhan (2004), Değişen-Dönüşen Kent ve Bölge, 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 28. *Kolokyumu*, TMMB Şehir Plancıları Odası, Ankara, s.73-89.
- TÜİK (2012), “Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) Sonuçları”, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 21.06.2013).
- TÜSİAD (2001), *Coğrafya 2001*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.

ETKİNLİK VE DEMOKRASİ AÇMAZINDA, 6360 SAYILI KANUN: MERKEZİYETÇİ-YERELLEŞME ANLAYIŞININ, YEREL ÖZERKLİK ÜZERİNE ETKİLERİ

IN EFFICIENCY AND DEMOCRACY IMPASSE, THE LAW NUMBERED 6360: THE EFFECTS OF CENTRALIST-LOCALIZATION APPROACH ON LOCAL AUTONOMY

Gökhan Zengin

Arş. Gör. Dr. Trakya Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü g_zengin@yahoo.com

ÖZET

Kentsel alan ölçeğinin yeniden biçimlendirilmesi tartışmaları 20.yy'dan itibaren 'reform' kavramı etrafında sürdürülmüştür. Bu tip reformlar, farklı dönemlerde farklı dinamiklerin etkisi altında kalmıştır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra, Batı Avrupa ülkelerinde uygulanan 'refah devleti' politikaları beraberinde yerel yönetimler üzerinde çeşitli alan düzenlemelerini de getirmiştir. Çünkü refah devleti politikaları, devletin sorumlu olduğu, eğitim, sağlık, toplu ulaşım, gibi alanlarda yerel yönetimleri de yetkilendirmeyi amaçlamıştır. Alan düzenlemelerinin temeli ölçek ekonomileriyle hizmet etkinliği sağlamaktır. Karşı savlar ise bu tür alan düzenlemelerinin yerel kimlikleri, yerel özerkliği ortadan kaldıracağı düşüncesine dayanmaktadır. Alan düzenlemelerinin yaratacağı etkinlik ve demokrasi (özerklik) tartışmaları günümüzde de iki farklı kutup halinde sürmektedir.

Türkiye'de de 6360 sayılı Kanun'la belediyelerin sayısı yarı yarıya azaltılmış, 15.000'den fazla köyün tüzel kişiliği sona erdirilmiştir. Yerel demokrasiye aykırı olarak tüzel kişiliği kaldırılan yerlerde halkoylaması yapılmamasının yanı sıra getirilen düzenlemelerle merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayeti de arttırılmıştır. Merkeziyetçi-yerelleşme olarak adlandırılabilir bir kamu politikası tercihiyle yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'un ölçek büyütürken hizmet etkinliğini sağlaması savı, yerel özerkliği idari ve mali yönden zayıflatacak başka düzenlemeleri de içermektedir. Bu çalışmanın amacı da, yerel özerkliği zayıflatacak bu düzenlemeleri tartışmaya açmaktır. Çalışma kapsamında, ilgili kanun'un yerel özerliği zedeleyen düzenlemeleri, eski durumla karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır.

Çalışmanın amacına ışık tutması için belediyeler üzerinde, Türkiye'dekine benzer çeşitli ölçek ve alan düzenlemeleri yapan, Doğu Avrupa ve Yunanistan örnekleri ele alınacaktır. 6360 sayılı Kanun'un getirdiği yeniliklerin, özellikle büyükşehirlerdeki kentsel hizmetleri etkinliğini nasıl etkileyeceğini değerlendirebilmek ve yol açabileceği farklı sorunları analiz edebilmek ise zamanla değerlendirilebilecektir.

Anahtar Kelimeler: 6360 sayılı Kanun, Merkeziyetçi-Yerelleşme Anlayışı, Yerel Özerklik, Alan-Ölçek Düzenlemeleri.

ABSTRACT

The discussion about rebuilding of urban area scale have been carried out on concept of reform since 20th century. This type of reforms were affected by different dynamics in different periods. After second world war, 'welfare state' politics followed in Western European countries have brought different arrangements upon local governments. Because welfare state policies have aimed to authorize local governments in areas such as education, health care, public transportation where the state is responsible for. The base of area regulations provide service efficiency with scale economies. However opposite claims base on the thought that such kind of area regulations rule out local identities and local autonomy. Discussions on efficiency and democracy caused by area regulations continue in two different pole today.

In Turkey, according to law in 6360 the number of municipalities was reduced by half, more than 15.000 villages' legal personality has put an end. Contrary to local democracy, the places where legal personality that has been removed and by doing some regulations there administrative power of central government has increased on local government. As public policy choice of centralist localization the law in 6360 provide service efficiency by growing scale includes other regulations that can weaken local autonomy in terms of administrative and fiscal way. The aim of this study is to set up this

regulations that weaken local autonomy into opinion. In this study, the regulations damaging local autonomy in relevant law will be dealt with in comparison with former situation.

With the aim of throwing a light for this study Eastern Europe and Greece examples will be discussed that follow various regulations in scale and area regulations similar to Turkey. The problems that can be experienced on urban life will be a discussion on later time.

Keywords: The Law Numbered 6360, Centralist-Localization Approach, Local Autonomy, Territorial and Scale Regulations.

1. GİRİŞ

Kentsel alanların özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde çeşitli faktörler sonucu büyümeye başlaması batılı ülkelerde 1950’liler, diğer ülkelerde ise 1970’li yılları işaret etmektedir. Ekonomik, sosyolojik ve teknolojik gelişmeler özellikle büyük ve orta büyüklükteki kentlerin giderek çeperlerine doğru yayılması sonucunu doğurmuştur. Bu yayılma yerel yönetimlerin idari yapısında da reformu zorunlu kılmıştır. Bu reformun önemlibir bileşeni ise yerel birimlerin yeniden ölçeklendirilmesidir. Bir kamu politikası olarak da değerlendirilebilecek olan reform politikaları farklı dönemlerde çeşitli dinamiklerin etkisi altında kalmıştır. Bu dinamiklerin temeli ise devletin düzenleyici işlevi ve onun dönüşümüdür. Bu dinamikler, 1950-1980’li yıllar arası refah devleti, 1980’lerden günümüze ise düzenleyici devlet anlayışı (Yeniş Kamu Yönetimi) çerçevesinde sürdürülmüştür (Çınar, vd., 2013: 50).

İkinci Dünya savaşından sonra, belediyelerin yeniden yapılandırılmasının temel dinamiğini Avrupa’daki refah devleti anlayışı oluşturmuştur. Bu anlayış özetle devletin rolünün, eğitim, sağlık, mekansal planlama, istihdam, toplu ulaşım gibi alanlara da yaygınlaştırılması savı üzerinde durmaktadır. Bu şekilde devletin ekonomik hayata müdahalesinin artmasıyla birlikte hem merkezi hem de yerel yönetimlerde yeniden yapılanma ihtiyacı ortaya çıkmıştır (Çınar, vd., 50). Yerel yönetimlere biçilen bu yeni rol bu yönetimlerin mali, personel ve yönetsel anlamdaki kapasitelerinin yetersizliğini ortaya çıkardığında ise merkezi hükümetin desteğinin gerekli olduğu anlaşılmıştır. Batılı demokrasilerde yerel yönetimler mali açıdan daha fazla desteklenirken yönetsel kapasitelerinin gelişimi için ise çeşitli alan/sınır düzenlemeleri yapılmıştır (Shape, 1995; Keating, 1995; Swianiewicz, 2010). Refah devleti uygulamaları belediyelerin sınır düzenlemeleri dışındaki diğer uygulamaları ise hizmetlerle vergilerin denkleştirilmesi, bölgesel planlama yetkileri ve altyapı hizmetlerinin arttırılması olmuştur (Çınar, v.d., 2013:51).

Sınır düzenleme yöntemleri olarak ise; birleştirme (consolidation), katma (annexation) ya da bütünleştirme (amalgamation) yaygın olarak kullanılmıştır. Bütün bu sınır düzenlemelerinin amacı hizmet alanını büyütürken ölçek ekonomilerinden (economics of scale) faydalanmaktır. Çalışmanın ilerleyen kısmında ölçek ekonomilerinden bahsedilecektir. Sınır düzenlemelerini içeren bu üç kavram ise birbirinden bazı farklara sahiptir.⁹⁴

Katma-Katılma (Annexation): Yeni toprakların belediye sınırları içine alınmasıdır. ABD kaynaklı bir yöntemdir. Katma’da, ABD şehirlerinin etrafındaki kırsal alanları (tüzel kişiliği olmayan) herhangi bir referanduma başvurulmadan kent sınırlarının içine yöntemi almak uygulanırken; katılma’da küçük bir yerel yönetim biriminin referandum yoluyla büyük bir birime katılması söz konusu olmaktadır (Çınar, vd., 2013: 46). Bu yöntemlerden katılma, 5393 sayılı Kanun’un 8. maddesine benzerken, katma ise aynı kanunun 11.maddesine benzemektedir.

Bütünleştirme(Amalgamation): Birden fazla tüzel kişiliğe sahip yerel birimin daha geniş ve yeni bir yönetim birimi altında toplanmasıdır. Bütünleşme sonucunda çoğu yerel birimin tüzel kişiliği sona ermez. Ve kentsel alanda iki kademeli bir yönetim yapısı ortaya çıkar. Yalnız bu yöntemde birimlere bütünleşme isteği hakkında danışılmaktadır.

Birleştirme (Consolidation): Tüm kentsel alanın tek bir yerel yönetim birimine dönüştürülmesidir. ABD’de uygulanan biçimi kent merkezinin, il (county-kırsal) sınırlarını da içine

⁹⁴Alan düzenlemelerine ilişkin bu kavramlar hakkında daha detaylı bilgiler için bkz: Dan During (2007), “Consolidated Government”, Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, (ed: Ewan M. Berman, Taylor&Francis, s.377-381; Savitch, H.V. (2010), “Rescuing a Global World, Progress in Planning, s.73.

alacak şekilde büyütülmesidir (city-county consolidation) (Çınar, vd., 2013: 48). Burada kent merkeziyle birleşen kırsal alanların tüzel kişiliği genellikle kaybolmaktadır. 1950’li yıllar ile 1980’lerin ortalarına kadar Kuzey ve Batı Ülkelerinde birçok sınır düzenlemesi yapılarak yerel yönetim sayıları neredeyse yarı yarıya azaltılmıştır. Güney ve Doğu Avrupa Ülkelerinde ise farklı farklı uygulamalar görülmüştür. Bu sınır reformlarının işleyişini ve ortaya çıkışını anlayabilmek için her ülkenin sınırlarının değiştirilmesinde rol oynayan kendi özgü kurum ve aktörlerin rolünü iyi analiz etmek gerekir. Ülkelerin yerel yönetimlerine ilişki birleştirme ya da katma uygulamaları her ülkenin ekonomik ve siyasi iklimine bağlı olarak değerlendirilmelidir.

Kuzey Avrupa ülkelerinden İsveç’te 1950 yılında yaklaşık 2.281 olan belediye sayısı 2007 yılında 290’a indirilmiştir. Danimarka’da 1950’de 1.391 olan belediye sayısı 2007’de 98’e indirilmiştir. Benzer biçimdeki azaltmalar Norveç ve Finlandiya’da da görülmüştür. İngiltere’de 1950’li yıllardan sonra belediye sayılarını arttırarak ölçeği büyüten başka bir örnek ülkedir. Avrupa kıtası içinde kişi sayısı bakımından en büyük ortalama belediye büyüklüğüne sahip birinci ülke İngiltere iken (433 belediyede-140.000 kişi), ikinci sırada Danimarka (98 belediyede-55.582) gelmektedir. Belediye sayısı bakımından ise Fransa 36.783 ile ilk sırada gelirken onu 12.340 ile Almanya, 8.111 ile İspanya ve 8.101 ile İtalya takip etmektedir (De Ceunick vd., 2010: 804-809; Lopez, 2007: 11). Aynı kaynağa göre, Güney Avrupa ülkelerinde 1950’lerden günümüze belediye sayılarında daha az sayıda azaltmalar mevcuttur.

Özellikle, Kuzey Avrupa ülkelerindeki belediye sayılarının merkezi yönetimin girişimleri ile azaltılması ve farklı kentsel hizmetleri sunabilecek uygun ölçeğe getirilmesi amacıyla yapılmıştır. Bu uygulamalar refah devleti uygulamaları ile bir örtüşme göstermektedir. Zaten, ilgili literatürde de Kuzey Avrupa ülkeleri ve Almanya’nın refah devleti uygulamalarıyla başı çeken örnekler olarak anılmaktadır.

Dünya üzerinde kentsel hizmetlere ilişkin politikaların belirlenmesi ve sürdürülmesi konusunda alan düzenlenmeleri ya da yeniden ölçeklendirilme konusuna genellikle iki açıdan yaklaşılmaktadır. Yapılan reformlarda da bu iki yaklaşım kentsel politikaları değerlendirme açısından da önemlidir. Bunlardan birincisi alan düzenlemeleri sonucu, kentsel hizmetlerin etkin-verimli şekilde yürütülüp-yürütülmediğidir. Bunun ölçümü nispeten daha somut verilere dayanmaktadır. İkinci yaklaşım ise reform ya da politika üretme süreçlerinde demokratik katılım mekanizmalarına ne ölçüde dayanılıp dayanılmadığıdır. Bu iki sorunun cevabı bir anlamda o ülkenin yerel yönetimlerinin ne ölçüde özerk ya da etkin olduğunun da cevabını içinde barındırmaktadır.

6360 sayılı Kanun’la büyükşehirler için yapılan alan düzenlemeleri de katma ile birleştirme arası melez bir yönteme işaret etmektedir. Aslında katma, dışında hiçbir yöntem bu düzenlemeye uymamaktadır, çünkü diğer bütün yöntemlerde referandum ya da benzeri araçlar kullanılmaktadır 6360 sayılı Kanun bu açıdan değerlendirildiğinde uygulama sürecinde demokratik katılım mekanizmalarına uyulmadığı açık olarak görünmektedir. Çünkü, Türkiye’deki yerel yönetim birimlerinin kabaca bir hesapla %50’sinin tüzel kişiliği sona erdirilirken ne bir referandum ne de benzeri bir yöntemle halka danışılmamıştır. Bu konuda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı “sınırların korunması” başlıklı 5.maddesinde, yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesinde mümkünse referandumu şart koşarak konuya ilişkin net bir düzenlemeye gitmiştir.

Yerel yönetimlerin alan düzenlemelerine ilişkin yöntemler tartışılırken bir yanda da özellikle metropolitan alanların yönetimi konusunda farklı yaklaşımlar geliştirilmiştir. Refah devleti uygulamaları küçük yerel yönetimlerin birleştirilmesini savunurken büyük kentlerde de “eski bölgecilik” yaklaşımını öne çıkarmıştır. Bu yaklaşımın temel özelliği metropolitan alanda iki kademeli bir yönetim modelini önermesidir. 1980’lere kadar etkili olan bu yaklaşım, kentsel alanda çok sayıda ve rekabetçi bir yapının daha faydalı olduğu savunan “Kamu Tercih Teorisine” karşı geliştirilmiştir (Brenner, 2002:7). Eski bölgecilik taraftarları büyükşehir birimlerinin, ölçek ekonomisi, yeniden dağıtım politikaları, sosyal adalet (kentleşmiş bölgenin tümünde eşit seviyede hizmet) ve büyükşehir dayanışmasına katkı sağlayan büyükşehir kimliği gibi birçok olumlu etkisi olduğunu savunmuşlardır (Brenner, 2002).

1980’li yıllardan itibaren refah devleti uygulamalarının iyice gözden düşmesi ve neo-liberal politikaların öne çıkmasıyla devletin yerel yönetimler üzerindeki düzenleyici rolü de değişmiştir. Yine

de 1990'lı yıllar ile birlikte özellikle Doğu Avrupa ülkelerinde merkezi yönetimin belediye birleştirmeleri ya da yerel yönetim sistemi üzerindeki yasal düzenlemeleriyle, yönetim ölçeğini büyütürken ekonomik etkinliği sağlama hedefleri olmuştur. Ancak, Doğu Avrupa örneğinde görülen bu ölçek büyütme hareketlerinin arkasında refah devleti uygulamalarından çok “yeni kamu işletmeciliği” ve “iyi yönetim” paradigması yatmaktadır. Ekonomilerinin giderek liberalleşmesiyle yönetim sisteminde de buna uygun bir biçim alması aslında kaçınılmazda bir sonuç olmuştur (Swianiewicz, 2014: 293-296; Çınar v.d., 2013: 51).

1990'lı yıllardan sonra Batı Avrupa ve ABD'de özellikle metropolitan alanlara ilişkin merkezi hükümet tarafından yapılan reformlara yön veren paradigma “yeni kamu işletmeciliği (YKİ)” ve “yeni bölgeselcilik” yaklaşımları olmuştur. Yeni bölgeselcilik, eski bölgeselciliğin tartıştığı kavramların yanına büyükşehir alanlarının uluslararası rekabetçiliği üzerinde durmaktadır. Bu paradigmada hem küçük hem de büyük ölçekli yönetimlerin sunduğu kentsel hizmetlerin yanında kendi bölgelerindeki ekonomik kalkınmanın büyümesi ve pazarlanması meselesini odağa alır. Bu paradigmanın bir diğer temelini, hizmet sunumuna ilişkin kamusal-kurumsal düzenlemelerin giderek daha az dikkate alındığı, kamusal ve özel işletmelerin ya da diğer toplumsal organizasyonların işbirliği ve paydaşlığına önem veren “iyi yönetim”⁹⁵ düşüncesi oluşturmaktadır (Swianiewicz ve Madurowicz, 2012: 3-4). Yönetişim düşüncesi ve onun yönetim biçimi olan YKİ, 21. yy'nin başında devletin sosyal, liberal, demokratik değerlerine katılımcı yönetim ve işletmeci örgütlenme eklenerek yeni dönemin belirleyici yönetim paradigması olan oluşmuştur (Pereira, 2004: 16-19). Bu yönetim paradigmasında piyasanın üretim yapabileceği alanlarda kamu sektörü payını daraltmak yatmaktadır. Kamu hizmetlerinde yapılacak reform süreçlerinde özelleştirme, özelleştirme yapılamadığında piyasa benzeri işletme biçimlerine öne çıkmış; etkinlik, etkililik ve ekonomiklik temel savunulan değerler olmuştur (Chandler, 2000: 4-5).

Yeni yönetim paradigması ve oluşturduğu reform politikası 1989 yılı sonrasında Doğu Avrupa ve bazı gecikmiş Avrupa ülkelerinde reformların temeli olmuştur. Osbourne ve Gabler, “Reinventing Government” adlı eserlerinde ulusal, bölgesel ve yerel yönetimlerin inovasyon odaklı, piyasa dostu, desantralize, müşteri ve kalite odaklı olmasını tartışarak ABD ve diğer ülkelerde 1990'lı yıllarda reformları canlandırmıştır (Sadioğlu, 2013: 637).

2. Yerel Yönetimlerde Etkinlik/Demokrasi: Yönetimsel Alanların Birleştirilmesi Mi? Parçalanması Mı?

Belediyeler ya da diğer yerel yönetimleri değerlendirirken öne çıkan konular bu birimlerin işlevleri, yurttaş katılımları (demokrasi) ölçek ekonomileri ve planlama faaliyetleri bakımından ne derece başarılı olduklarıdır. Bu bağlamda birleştirme yanlısı tezleri savunanlar konuyu, etkinlik, verimlilik ve işlevsel kapasite açısından değerlendirirken; parçalı yapıyı savunanlar ise yerel demokrasi konusundan olaya yaklaşmaktadırlar (Swianiewicz, 2010: 188).

Yerel yönetimlerin etkinliği için birleştirmeler yapılmasını savunanlar, birleştirmeler sonucunda şu kazanımların elde edileceğini savunurlar (Swianiewicz, 2010: 185-186, Çınar v.d., 2013, 34-38):

- Yönetimsel Kapasitenin Artması,
- Hizmetlerin Daha Etkin ve Ucuz Olması,
- Yerel Demokrasinin Güçleneceği,
- Yerel Kalkınmanın Başlatılması
- Bedavacılık (free rider) Sorununun Aşılması,
- Kaynakların Daha Adil Dağılımı

⁹⁵İyi Yönetişim (Good Governance) yaklaşımı literatürde, kamu hizmeti oluşturmada ve sunumunda özel sektör, sivil toplum, meslek örgütleri, sendikalar ve diğer yerel aktörlerle beraber çalışmayı savunan bir yönetim şeklidir.

Birleştirme savının karşısında yer alan parçacılar ise bu yöntemle daha fazla yerel demokrasi ve katılım sağlanabileceğini iddia ederler. Ayrıca parçalı yerel yönetim yapısıyla bazı yerel toplulukların kimliklerinin daha iyi koruyabileceğini ileri sürmektedirler. Parçalı yapıyı savunanların demokrasi savları, yurttaşın yerel siyasete katılımı temellidir. Bunun da ancak doğrudan demokrasi ile yaşanabileceğini ve “küçüğün daha güzel olacağı” fikri üzerinde dururlar.

Parçalı yapıyı savunanların temel savı olan demokrasi ile iktisadi etkinlik arasında karşılıklı etkileşim olduğunu (Tiebout Hipotezi). Birleştirirci yönetimde var olan tekelci bir büyük yerel yönetim algısı yerine rekabetçi yerel yönetim birimlerinin desteklenmesinin beraberinde etkinliği de getireceği varsayılmaktadır. Bu fikrin temeli Kamu Tercih Teorisi okuluna ait olan Tiebout Hipotezine dayanmaktadır. Buna göre, güçlü ve özerk yerel yönetimler; sağlıklı kentsel bölgelerin ve doğal çeşitlilik içeren kamu hizmeti sunmanın temeli olarak görülmektedir. Bu yapıda yerel yönetimler aynı zamanda hareket özgürlüğüne sahip vatandaşları kendilerine çekebilmek için rekabete girecekler ve mal ve hizmet paketleri sunacaklardır. Metropoliten alan düzeyinde kamu hizmetlerinde eşgüdüm ise, yerel yönetimlerin özerkliklerini kaybetmeden birbirleriyle gönüllü olarak gerçekleştirecekleri işbirlikleriyle olabilecektir (Gül, 2012: 69).

Yerel kimliğin korunması konusu ise; tarihsel, kültürel, etnik, dil pek çok açıdan o yerel yönetim biriminin özerkliğinin göstergesi olarak değerlendirilmekte ve yerel yönetimlerin birleştirilerek tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesi bu özelliklerin kaybedilmesine yol açacağı görüşü parçalı yapıyı savunanların üzerinde bulunduğu bir savdır (Çınar, 2013: 41).

Dahl ve Tufte, 1973 yılında yayımladıkları ve çok referans aldıkları “Size and Democracy” eserinde alan büyüklüğü ile demokratik katılım ilişkisini incelemiştir. Yazarlara göre kısaca küçük ölçek demokratik katılım açısından avantajlıdır ancak bunun için optimal bir ölçek bulunamaz, Demokrasi etkinliği ancak; yerel yönetimlerin kurumsal yapısı, özerklik derecesi, ve yetkilerine göre tespit edilebilecek bir faaliyetdir (Dahl ve Tufte, 1973).

Bu perspektiften bakıldığında, 1950’li yıllardan sonra yerel birimlerin birleştirilmesi ile Kuzey Avrupa’da yapılan reformlar demokrasi yerine etkinlik temellidir. Ancak bu ülkelerde yapılan sınır düzenlemeleri öncesi halka danışma ya da referandum yapıp yapılmadığı konusunda kesin bir bilgiye ulaşılamamıştır. Ancak ülke bazında yapılan reform incelemelerinde bu ülkelerde yerel kimliklerin kaybolduğu ya da demokratik yöntemlerin ihlal edildiğine dair bir tartışmaya da rastlanılamamıştır. Belki de Kuzey Avrupa ülkelerinde etnik çeşitliliğin çok fazla olmaması da bir veri kabul edilebilir. Oysa etnik farklılıkların daha heterojen dağıldığı Güney Avrupa ülkelerinde izlenen parçalı yapının devamı yöntemi dikkate alındığında, yerel kimliğin korunmasının bu ülkelerde daha fazla önemsendiği sonucu da çıkarılabilir. Bu ülkelerin ulus-altı yönetimlere yönelik yapılan reformlarda ise özellikle idari anlamda bölgesel yönetim kademelerinin (orta kademe) oluşturulması da dikkat çekicidir.

Birleştirmenin mi yoksa parçacılığın mı ekonomik etkinlik ya da demokrasi açısından avantajlı olduğu konusunda evrensel-bilimsel bir yanıtın olmadığı söylenmektedir (Swianiewicz, 2010: 192). Swianiewicz’e göre etkinlik ve demokrasi arayışında yerel yönetimlerin nerede konumlandırıldığı siyasal bir konudur. Örneğin İngiltere ve Polonya gibi bu arayışın kamu politikasına geçirilmesi sürecinde birleştirme yöntemini uygulamıştır. Eğer siyasal iktidarın amacı yerel yönetimlerin farklılığını ve “doğallığını” ortaya çıkarmak ise Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin birçoğunda uygulandığı gibi parçacılık önemli strateji olacaktır (Swianiewicz, 2010: 184-185).

6360 sayılı Kanun’un getirdiği ve bir kamu politikası olarak benimsediği stratejiye bakıldığında etkinlik arayışıyla birleştirmeci yöntemin tercih edildiği görülmektedir. Çünkü 6360 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde reform sebepleri şu şekilde sıralanmıştır (06/12/2012 tarih ve 28489 sayılı R.G.):

- Büyükşehir olan illerde belediye sınırlarını il mülki sınırlarına kadar genişleterek ve belde belediyelerini kapatarak yönetsel anlamda etkinlik ve eşgüdüm sağlamak,
- Planlamada koordinasyon ve kaynak kullanımda etkinlik,
- Ölçek ekonomilerinin getirilerinden faydalanmak.

Günümüzde de farklı ülkelerde yerel yönetimlerin birleştirilmesi ya da parçalı yapıların korunmasına yönelik girişimler çerçevesinde bu iki farklı yaklaşım etrafında devam etmektedir. Bu savların bir yönü de, yerel yönetim birimlerinin ölçeği konusunda farklı düşünceleri paylaşanların görüşlerine dayanak oluşturmalarıdır (Çınar, v.d., 2013: 42).

3. Optimal Kent Büyüklüğü

Belediye sayılarının azaltılarak yerel yönetimlerin yeniden ölçeklendirilmesi ile hedeflenen ölçek ekonomileriyle yerel hizmetlerin etki alanını genişleterek hizmet etkinliğinin artırılmasıdır. Ölçek ekonomilerinin bilimsel verilerinden faydalanarak optimal kent büyüklüğünü bulmak ve bu şekilde reformlar yaparak hizmet etkinliğini artırarak kişi başı maliyetleri düşürmek ekonomistler ve kent bilimciler için bir ideal olmuştur. Burada üzerinde durulması gereken en önemli konu optimum yerel yönetim büyüklüğünün nasıl bulunacağı/bulunamayacağıdır. Çünkü, belediyelerin nüfus ve alan büyüklükleri açısından önemli sorunları vardır. Bir belediyenin nüfus ve alan büyüklüğü, yetki ve görevlerinin belirlenmesindeki önemli etkenlerdendir (Tortop, 1995:24).

Optimal kent büyüklüğü ile belirli kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulmasını sağlayacak nüfusa ve alana sahip bir yerel yönetim büyüklüğü kast edilmektedir. Hizmetin üretildiği alana yayılan nüfus ilaveleri, marjinal maliyete bağlı olarak ortalama maliyeti azaltır ve belirli bir nüfus büyüklüğünde ortalama maliyet minimum olur. Daha sonraki her nüfus ilaveleri, marjinal maliyetteki hızlı yükselişlere bağlı olarak ortalama maliyeti artırır (Akgül, 2003:252). Bu nedenle, nüfus açısından optimal yerel yönetim büyüklüğü, ortalama maliyeti minimum yapan nüfus büyüklüğüne eşittir. En genel anlamıyla optimal yerel yönetim büyüklüğü; kişi başına hizmet maliyetinin daha fazla düşmediği ve kişi başına hizmet maliyetinin yükselmeye başladığı noktadaki büyüklük olarak ifade edilmektedir (Topal, 2005: 450). Aslında optimal kent ölçeğini belirleyebilmek sıkıntılı bir konudur. Ülkelerin farklı gelişmişlik düzeyleri ve alan büyüklükleri, kamu hizmetlerinin temin ve dağıtımına ilişkin yaklaşım açıları bu konuda farklı ölçütler geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Dünya’da ve Türkiye’de optimal kent büyüklüğünü özellikle ele alan bazı alan araştırmaları mevcuttur. Türkiye’de konuyla ilgili yapılan çalışmalar küçük belediyelerin hizmet etkinliği üzerinde yoğunlaşmış ve nüfus parametresini dikkate almıştır. Dünya üzerinde ise konuyu hem nüfus hem de alan büyüklüğü üzerinden ele alan çalışmalar mevcuttur. ABD ve Avrupa Birliği ülkelerinde yapılan çalışmalar ağırlıklı olarak orta ve daha büyük şehirler üzerinedir. Türkiye’de yapılan çalışmalar ise ağırlıklı olarak küçük belediyeler üzerinedir. Büyük şehirlere yönelik ise yapılmış yalnızca bir çalışma bulunmaktadır. Bunun en önemli sebebi Türkiye’de çok sayıda belde belediyesinin bulunması ve orta büyüklükteki şehirlerde bu çalışmayı yapmanın görece olarak zorluklarıdır.

Dünya üzerindeki gelişmiş ülkelerdeki büyükşehir ya da metropollerin nüfuslarının ne olduğu ya da asgari ne olması gerektiği konusunda belirli büyüklükler ortaya konmuştur. Bu büyüklükler, asgari 300.000 bazı yerlerde 500.000 olarak ortaya çıkarken, Birleşmiş Milletler tanımlarında metropoller şehirler için 1.000.000 optimal olarak rakamı telaffuz edilmektedir. Ancak bu nüfusun mekansal yerleşimi belirli alan yoğunluğu ifade etmektedir. Mekansal kümelenme kavramı burada öne çıkmaktadır.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir olabilmek için getirilen 750.000 nüfus şartı bu ölçeklerin (nüfus) içinde kalmakta ancak, bu nüfusun bütün bir mülki alanı kapsayan nüfusu kapsamaması en büyük eleştirisi konusu olmaktadır. Çünkü, Türkiye’de 5-6 il dışında (yeni bşb’ler dahil) kentin tümüne yayılmış kentsel yerleşimler bulunmamaktadır.

Ogburn tarafından belirli hizmet alanlarındaki optimal ölçek belirlemeyi amaçlayan çalışmasında (ABD) elektrik üretimi 500.000—1.000.000 arasında nüfusa sahip kentlerde kişi başı maliyetler açısından ölçek ekonomisi yarattığını bulmuştur. Yine bu araştırmaya göre, polis, hastane, eğitim, refah, önleyici sağlık hizmetleri ise küçük şehirlerde daha avantajlıdır. Diğer sağlık hizmetleri ile kent büyüklüğü arasında ise doğrusal bir ilişki bulunamamıştır. Yol, kanalizasyon, su şebekesi, çöplerin toplanması ortaöğretim gibi konularda orta ölçekli (nüfus<500.000) kentler daha avantajlıdır. Ana caddelerin yapımı, bakım ve temizlik işlerinde (yoğun trafik varsayımı) alan büyüdükçe kişi başı

maliyetin arttığı saptanmıştır (Özdeş ve Ogburn'den aktaran Gündüzöz, 2011a: 95). Ancak bu detaylı araştırma bir hayli eski tarihte (1950'ler) ve sadece ABD kentleri üzerinde (eylaet vb.) yapılmıştır.

İngiltere'de 1969'da yerel yönetim reformu üzerindeki çalışmalar sonucunda eğitim, konut ve kişisel sosyal servisler için en az 200.000-250.000 nüfuslu kentler önerilmiştir (Hampton, 197'den aktaran, Gündüzöz, 2011a: 96).

1960'lardan sonra refah devleti paradigması altında belediye birleştirmelerini gerçekleştiren ve literatürde örnek ülke olarak anılan Danimarka'da yapılan çalışmalar özellikle küçük belediyeler açısından önemli sonuçlar ortaya koymaktadır. Danimarka'da çocuk bakımı, anaokul, ilkokul, yaşlı bakım hizmetlerinde, 8.000-12.000 nüfus aralığının ölçek ekonomileri getirdiği hesaplanmıştır. Yine Danimarka'da 8.000-16.000 arası nüfus aralığında siyasal katılım açısından etkin bir aralık olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Houlberg, 2010: 325-327).

Optimal ölçek büyüklüğünü nüfus bakımından belirleyebilmek için Türkiye'de küçük belediyeler üzerinde yapılmış birkaç çalışma vardır. Bu çalışmaların birleştiği ortak nokta özellikle nüfusu 5.000 altındaki belediyelerin optimal hizmet sunumunda yetersiz kaldığıdır. Bu tür belediyelerin bütçelerinin çoğunu personel harcamalarına gittiği Türkiye'de bilinen bir gerçek olduğundan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye kurma sınırı 5.000'e çıkarılmıştır.

C. Geray, Türkiye'deki küçük belediyeler üzerinde yaptığı çok kapsamlı bir çalışmada, küçük belediyelerin kamusal hizmetlere olan yetersiz talepten dolayı ölçek ekonomisi yaratmasının imkansız olduğu sonucuna varmıştır (Geray, 2000). Gündüzöz'ün, (Gündüzöz, 2011b) 2010-2011 yılında Tokat İli'nin 49 belde belediyesinde, nüfus açısından optimal kent büyüklüğünü, kişi başına hizmet maliyetleri açısından belirlenmesi amacıyla yaptığı çalışmada çok önemli bir sonuca ulaşmıştır. Tüketici (belde hemşerisi) için ortalama maliyeti minimize eden optimal nüfus büyüklüğünü 5.433 kişi olarak bulmuştur. Çalışma yaptığı tüm belde belediyelerinin nüfusu 5.000'in altındadır. Benzer bir çalışmada K. Topal, Trabzon'da belde belediyelerini örnekleme koyduğu çalışmada nüfus açısından optimal nüfus büyüklüğünü 4.625 kişi olarak bulmuştur (Topal, 2011: 375-376).

Türkiye'de büyük ve orta büyüklükteki kentler üzerine yapılan yegane ölçek çalışmasında Ceritli (2000), nüfusu 50.000-1.000.000 arasında değişen tüm kentlerde; temizlik hizmetleri için 150.000-200.000 kişiyi, ulaşım hizmetleri için ise 200.000-250.000 (kişi) nüfus aralığını optimal nüfus büyüklüğü olarak bulmuştur. Ceritli 4 yıl süren çalışmasının verilerini anket yöntemiyle elde ederek değerlendirmiştir (Ceritli, 2000).

En uygun hizmet büyüklüğünü ölçme ya da optimal alan büyüklüğünü bulmanın kendi içinde bir takım sorunları bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi "*veri bulmadaki zorluklardır*". Herhangi bir hizmetin hangi ölçek ve mesafede daha etkin ve verimli kullanılacağını hesaplayabilmek için bu hizmetin *ne zaman, hangi ölçekte ve ne kadar mali kaynakla* sunulduğunun bilinmesi gereklidir (Çınar, v.d., 2013: 42-45). Ancak, Türkiye'deki yerel yönetimlerde bunlara ilişkin bir veri tabanı bulunmamaktadır. Bir diğer sorun da "*verimliliği ölçebilme*" ve elde edilen ölçeği uygulayabilme konusundadır. Verimlilik için herhangi bir hizmetin ifasında kullanılan araç-gereç kalitesi, teknoloji kullanımı, zaman maliyeti, ülkedeki enflasyon gibi verilerin değerlendirilmesine ihtiyaç vardır. Bunlarda her bir birim için farklı maliyetler içermektedir. Örneğin dağlık bir alana sahip bir yerel yönetime yapılan yol ile düz ovada yer alan bir yere yapılan yolun maliyeti, kullanım ömrü bir olmayacaktır. En uygun ölçek bulunması konusunda yapılan çalışmalar ancak benzer yer ve hizmetleri konu aldığında daha nesnel veriler sunabilecektir. Buna ek olarak bilimsel verilerle bulunan verilerin siyasal karar alıcılar tarafından hayata geçirilip, geçirilmeyeceği de ayrı bir tartışma konusudur.

4. Doğu Avrupa ve Yunanistan'da Yerel Yönetimler Üzerinde Alan Düzenlemeleri

Doğu Avrupa ülkeleri ve Yunanistan'ın çalışma kapsamına alınmasının nedeni yerel yönetimler üzerinde yapılan reformların, Türkiye ile benzer paradigma ve yöntemlerin etkisinde ve demokratik yöntem açısından tamamıyla merkezi yönetimin inisiyatifıyla yapılmış olmasındandır. 1990'lı yılların başından itibaren, Doğu Avrupa ülkelerindeki yerel yönetimlerin alan düzenlemesi konusunda genellikle birimlerin arttırılması (parçalılık) yöntemi benimsenirken (Polonya hariç), Yunanistan tam

tersi yöntem izlenmiştir. Bu ülkelerin yerel yönetimlerinin reform süreci altında yatan paradigmlar neo-liberalizm, yeni kamu işletmeciliği ve bunların benimsediği yöntemlerdir. Bu ülkelerde 1990'lerden sonra yaşanan süreç yerelleşme politikalarının bir gereği olarak yerel demokrasi ve yerel özerklik adına küçük yerel birimlerin desteklenmesi şeklinde olmuştur: Büyük yerel birimler, yerel özerkliğin karşısında yer alan unsurlar olarak sunulmuş ve destek görmüştür (Swianiewicz, 2010: 183). Bunun altında ise büyük ölçüde, Sovyet Rusya'nın etkisiyle görülen çok güçlü merkeziyetçilik anlayışına duyulan tepki yatmaktadır.

Tablo I: 1990'lerden Sonra Doğu ve Orta Avrupa Ülkelerinde Belediyelerin⁹⁶ Sayısı

Ülkeler	Belediye Sayıları (1989)	Parçalanma Süreci Sonrası Belediye Sayıları	Artış %
Bosna Hersek	109	143 (1995)	%131
Slovenya	62	210 (2006)	%339
Slovakya	2694	2875 (1998)	%107
Hırvatistan	115	543 (1998)	%472
Çek Cumhuriyeti	4.104	6230 (1993)	%152
Macaristan	1.368	3133 (1992)	%229
Romanya	2.948	3190 (2008)	%108
Makedonya	30	123 (2006)	%410

Kaynak: (Pawel Swianiewicz, 2010: 184).

Doğu Avrupa ülkelerinin bir çoğunda Komünist dönemden önce Napolyoncu devlet yönetim geleneği hakim olduğundan, Fransa'daki gibi tüm yerleşim birimlerinde belediye teşkilatı ve benzeri yapılar kurulmuştur. Bu tür yapılar özellikle Romanya ve Polonya'da daha yoğun olarak görülmektedir (Loughlin v.d., 2010: 724). Çek Cumhuriyeti, Polonya ve Macaristan tarihi geçmiş, yerel yönetimlerinin radikal desantralizasyonu merkez ile yerel arasındaki dikey güç ilişkilerine yansımıştır (Heinelt ve Hlepas, 2006: 27).

D. Avrupa ülkelerinde belediyelerin yeniden ölçeklendirilmesi (parçalanma) sürecinin tamamlandıktan sonra beklenen yerel özerklik ve etkinliğin sağlanamadığı görülmüştür. Bunun en temel sebebi desantralizasyon sürecinin bir gereği olan yerel yönetimlere yetki artırımının sağlanmamış olmasıdır. 2000'li yıllardan sonra ise alan birleştirmeleri Avrupa Birliği tarafından çözüm reçetesi olarak sunulmuştur. Teoriye göre bu sayede yönetim kapasitesi arttırılacak ve ölçek ekonomilerinin getirilerinden faydalınalacaktır. Swianiewicz'e göre Polonya'da 30.000 nüfus demokrasi ve ekonomik etkinlik arasında optimal ölçek olmaktadır.

D. Avrupa ülkelerinin yerel yönetim tipolojilerini ortaya koymak için yapılan çalışmaların sonuçlarına göre Macaristan, Polonya ve Slovakya en yüksek seviyede desantralize olmuş yerel yönetimlere sahip ülkeler olarak ortaya çıkmıştır. Ancak bu ülkelerde belediyelerin üzerinde olan bölgesel bir kademede de vardır. Bu bölgesel yönetimlerin isimleri şöyledir: Macaristan'da Megve, Slovakya'da Kraj, Polonya'da ise Voyvodalık. Voyvodalık tarihsel bir geçmişe de sahip, geleneksel bir kurumdur. Polonya'daki Powiat'lar ise birkaç kırsal belediyeyi için alan ilçe yönetimlerdir. Ayrıca, Polonya'da 1 belediye 10'dan fazla köy'den sorumludur. Bu üç ülkede yerel yönetimler ararsı işbirliği Batı Avrupa ülkelerine benzer biçimde gelişmiş ve etkin çalışmaktadır (Swianiewicz, 2014).

⁹⁶Bu belediye sayıları içine kırsal ve kentsel tüm belediyeler dahildir. Bu ülkelerde tüm yerleşim birimlerinde belediye teşkilatı kurulmuştur.

D. Avrupa ülkelerinin yerel yönetimlerini ademi-merkezileştirme ve yönetsel alanı parçacılaştırma (territorial fragmentation) reformları; yeni yönetim trendleri, Avrupa Birliği destekleri, kalkınma programları ve uzman raporları desteğinde yapılmıştır. Ancak beklenen sonuçlar (etkinlik ve verimlilik) bir türlü alınamamıştır. Paddison'a göre bunun en önemli sebebi, reformların karşılıklı uzlaş, şeffaflık ölçütleriyle yapılmayarak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel amaçları ve tavsiyelerinden giderek uzaklaşmış olmasındandır (Paddison, 2004). Yerel yönetim büyüklükleri ve demokrasi, etkinlik arasındaki ilişkiler üzerine Batı Avrupa ülkelerinde amprik çalışmaları bulunan Mouritzen'e göre, günümüzden 30 yıl önce yerel yönetimler için demokrasi ile alan büyüklüğü daha önemliydi. Ancak günümüzde hizmet etkinliği, yerel demokrasinin daha önünde bir ihtiyaçtır. Onun çalışmalarına göre ne aşırı parçalanma, ne de aşırı bütünleştirme demokrasi ve etkinlik getirecektir (Swianiewicz, 2010).

Alan parçalanması sonucu yapılan reformların gereken etkinliği gösteremeyince 2000'li yılların başlarından sonra bazı Doğu Avrupa ülkelerinde bu sefer alan birleştirme reformları yapılmaya başlanmıştır. Polonya bunda başı çeken ülkelerden olmuştur (Swianiewicz, 2010: 191). Ancak alan birleştirme reformları da kamuoyunda pek tartışılmadan ve halka danışılmadan yapılmaya başlanmış ve halen de devam etmektedir. Bir tek Makedonya'da bir referandum yapılmıştır (Hlepas: 2010: 235).

Başarılı alan birleştirmelere literatürden bir örnek verilecek olursa Danimarka ve Norveç'ten bahsetmek gerekecektir. Norveçte 1970'li yıllardan sonra başlanan alan reformları için yaklaşık 15 yıl boyunca çeşitli düzeylerde referandumlar ve etüd çalışmaları yapılmıştır. Danimarka'da ise alan düzenlemeleri (birleştirme) ancak 2007'de bitirilebilmiştir (Houlberg, 2010). Türkiye'de referandum ya da düzenleyici etki analizi çalışması yapılmadan (10 günde TBMM komisyonlarından geçerek) bir kanunla, 16.561 köy ve 1.635 belde belediyesinin tüzel kişiliği sona erdirildiği hesaba katıldığında, D. Avrupa ülkelerinde halen devam eden birleştirme reformların daha demokratik bir yöntemle yapıldığını görmek zor değildir.

Alan birleştirme reformları ağırlıkları olarak bu ülkelerin büyük şehirlerinde yapılmıştır. Ancak yine istenilen sonuçlar alınmamıştır. Çünkü, belediye büyüklüğü ile harcama kapasitesi arasında orantılı bir denge kurulamamıştır. Yerel yönetimlerin gayri safi yurt içi hasıladan (Harcama/GSYİH) harcadıkları miktar ortalaması %8'in altında kalmıştır (Swianiewicz, 2014: 297). Bu oran Türkiye'de ise 2013 rakamlarına göre %5.6'dır!⁹⁷

Kısacası hem parçalanma süreci, hem de bazı ülkelerdeki alan birleştirmeleri sonucu hem etkinliğin hem de özerkliğin sağlanması için gereken mali yetkiler merkezi hükümetçe yerel yönetimlere verilmemiştir.

Yunanistan'da yapılan alan birleştirme (territorial consolidation) reformları da ilginç sonuçları içinde barındırmaktadır. 1998'de Capodistrias planı ile belediyelerde alan birleştirme reformları aştırmıştır. Daha önceki dönemde ortalama nüfusu 1.000'in altında olan 5.774 alan belediyesi bulunmaktaydı. Ölçek ekonomileriyle belediyeleri güçlendirmek için 1998'de uygulanmaya başlanan alan düzenleme reformları sonucu bu sayı yaklaşık 500' indirildi. Ancak bu birimlerde mali kaynaklarla desteklenmediği için belediye hizmetlerinin yürütülmesinde başarılı olamadılar. Belki de bunun bir sonucu olarak yerel halkın yönetime katılma seviyesi de azaldı. Yunanistan'da yerel yönetimlerin toplam harcaması, ortalama olarak GSYİH'nın %6'sı oranında gerçekleşmektedir. Capodistrias planı ile yapılan reformların mali yönden desteklenmesi AB fonlarıyla yürütülmüştür. Ancak beklenen etkinlik sağlanamayınca, 2008 yılından itibaren 2. reform dalgası gelmeye başladı. Bu reformda ise kırsal belediyeler ile kentsel belediyeler birleştirilmiş ancak kapatılan kırsal belediyeler belediye şubesi haline dönüştürülerek, mahalli idare sisteminin dışına çıkarılmamışlardır. Ayrıca belediye birlikleri kurulmasında yasal ve mali teşviklerde verilmiştir (Hlepas, 2010: 4-5).

5. 6360 sayılı Kanun'un Yerel Özerklik/İdari Vesayet Açısından Değerlendirilmesi

Türkiye'de yerel yönetimler ve özellikle büyükşehirlerin yönetimlerinde yaşanan çeşitli sorunlar için farklı çözüm önerileri hem siyasi hem de akademik ortamlarda ilgisine göre tartışılmıştır. 2004 ve

⁹⁷Türkiye'de bütün yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki payı ise %14.8'dir (BUMKO, 2014).

2005 yıllarında bu yönetimlerin yapısını değiştiren kanunlar hayata geçirilmiştir. Ancak, yasa koyucu özellikle eski kanunların, büyükşehirlerde birtakım yönetsel ve mali sorunlarını çözmede yetersiz kaldığını düşünmüş olmalı ki, bu reform niteliğindeki bu yasayı hayata geçirmeye karar vermiştir. Ancak bu yasa sadece büyükşehirlerin yönetimini değil, bütün ülkenin yerel yönetim sistemini hatta mülki idare sistemini kökten değiştiren düzenlemeleri ihtiva etmektedir. Çalışmanın amacı ilgili kanun'un idari vesayeti artıran düzenlemeleri, yerel özerkliği zedeleyebilecek etkenler olarak görüp tartışmaya açmaktır. Çalışmada kanunun getirdiği diğer düzenlemelere ise yer verilmeyecektir.

Yerel özerkliğin birbirine yakın anlamlarda farklı tanımları mevcuttur. Bir tanıma göre yerel özerklik; ulus-altı olarak kabul edilebilen bir düzeyde, kültürel, etnik ve idari anlamda yerelleşme/bölgeselleşme olarak değerlendirilmektedir (Canatan, 2001: 129). İdari anlamda yerel özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri kendi basına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesi olarak görülebilmektedir (Keles, 2012:54). Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nda ise, "özerk yerel yönetim" kavramı, "*yerel yönetimlerin, yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında, yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme, yönetme hakkı ve olanağı*" olarak tanımlanmıştır (Geray, 1998: 342).

Yerel özerkliğin asgari şartları için ise şöyle bir sıralama yapılmıştır (Akın, 1997: 115-116):

Özerk yerel yönetim ilkesi, temel ilkeleri ile anayasada ve yasalarda yer almalıdır.

Yerel yönetimlere, serbestçe harcayabilecekleri, kendilerine has mali kaynak sağlanması özerklik için vazgeçilmez bir koşuldur.

Temel standart ve normlar merkezi yönetim tarafından belirlense bile, yerel yönetimler kendi içyapılarını etkin hizmet üretimi gerçekleştirecek biçimde serbestçe belirleyebilmelidir.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde çok karmaşık ve ayrıntılara inen vesayet yetkileri tümüyle kaldırılmalı, buna karşılık merkezden saptanan yasalara ve standartlara uygunluk denetimi çok sıkı biçimde uygulanmalıdır.

Bu asgari şartlar dikkate alındığında, 6360 sayılı Kanun'un özellikle idari vesayeti arttırarak, yerel özerkliği zedelediği sonuca varmak çok zor olmayacaktır. 6360 sayılı Kanun dışında Anayasa Mahkemesi Kararı ile (2010) yerel yönetimler üzerinde yalnızca "hukukillik denetiminin" yapılabileceği kanun maddesinin de iptali, özerklik üzerinde 6360 sayılı Kanun dışında başka engellerin de olduğunu göstermektedir. Çağdaş demokrasilerde yerel yönetimlerin denetiminin yalnızca hukuka uygunluk bakımından yapılması gerekliliği üzerinde oйдаşma sağlanan bir normdur.

İdari vesayet dikey ve yatay vesayet olarak iki boyutludur. Birincisi, merkezi yönetimin, yerel birimler üzerindeki vesayeti; ikincisi de üst kademenin (büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki) alt kademe üzerindeki idari vesayetidir.

6360 sayılı Kanun'un idari vesayet üzerine getirdiği yenilikler aşağıda sıralanmaktadır:

Büyükşehir Belediyeleri açısından;

1. Büyükşehir Belediyeleri, ilçe belediyelerine devredecekleri görevlerde azalma olmuştur. 5216 sayılı Kanun'a göre (madde 7) yetki alanındaki görevlerden BŞB meclisince uygun gördüklerini devredebilirken yani düzenleme ile sadece,

Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapım, iletim ve ruhsat verme işini,

Mezarlık işlerini,

Toptancı hali ve mezbaha yapım, işletim ve ruhsat işlerini

Temizlik ve Adres ve numaralandırma görevlerini devredebilecek ya da birlikte yapacaklardır (6360-Geçici Madde-8).

2. Büyükşehir sınırları içindeki tüm otoparkların gelirleri büyükşehir belediyelerine aktarılacaktır. Ve ilçe belediyeleri tahsilatı izleyen 45 gün içinde bu geliri büyükşehir belediyesine aktaracaktır. Otopark gelirleri otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında

kullanılacaktır (6360, Madde 11). Ancak yerel yönetim hesaplarındaki denetim zafiyeti göze alınarak bu gelirlerin zaman içinde sadece yeni otopark yapımı için kullanılacağı pek mümkün görünmemektedir. Ayrıca yerel hizmeti sağlayan ilçe belediyesinin bu gelirden niye pay alamadığı ise vergi-hizmet uyumunu bozan bir düzenlemedir.

3. Büyükşehir belediyesinin yetki alanına mahallelere dönüşen köyleri, ilçelere bağlayan yolların yapımı, temizliği ve karla mücadelesi eklenmiştir (Madde 77g). Yine BŞB yetki alanına ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek yetkileri de eklenmiştir. Görüldüğü gibi bu düzenleme de BŞB'nin ilçe belediyesi üzerindeki yetkileri daha da arttırmıştır.

4. Kamu yararına çalışan dernekler ve BKK'ca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar dışındakilerle ortak hizmet projeleri gerçekleştirmek için mülki idare amirinden izin alınacaktır. Bu da idari vesayeti artırıcı bir durumdur (Madde 19).

5. BŞB ilçe belediyelerine afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak görevi verilirken, ilçe belediyesinin talebi halinde destek görevi BŞB yönetimine verilmiştir. Burada ilçe belediyelerinin yetkisi arttırılmış gözükse bile bu zor görev büyükşehir üzerinden bir anlamda atılmıştır. Kimi siyasi kaygılarla BŞB'nin, ilçe belediyelerine destek olmaması yaşanabilecek bir sorundur.

6. Mali anlamda belediyelerin GBVG aldıkları pay artırılmış ancak bu durum merkeze bağlılığı da arttırmıştır. Yerel özerklik arttıracak şekilde öz gelirlerinin arttırılmasına yönelik bir düzenleme ise yapılmamıştır. Yeni durumda BŞB ilçe belediyeleri payı yaklaşık %36 artmış. Diğer belediye payları %50 ise azalmıştır (Koyuncu, 2012).

7. Yeni pay sisteminde, aslında paylar da artış gözükürken, unutulmaması gereken bir durumda payların dağıtılacağı nüfusun da büyümüş olmasıdır. Bu da kişi başına düşen payları etkilemektedir. Yeni durumda Türkiye'de ki Büyükşehirlerde yaşayanların toplam nüfusa oranı %76; toplam yüzölçümüne oranı ise %51 olmuştur.

İl Özel İdareleri Açısından;

İl encümeninin üye sayısı azaltıldı. Encümen sayısı 11'den 7'ye düşürüldü. Genel sekreter encümenin doğal üyesi haline getirildi Mali hizmetler birim amirinin doğal üyeliği sona erdi.

İl genel meclisinin encümene seçeceği üye sayısı 5'ten 3'e düşürüldü. Valinin birim amirleri arasından seçeceği üye sayısı 5'ten 2'ye düşürüldü. Encümendeki yapı atanmışların ağırlığında devam etmektedir.

Bütçenin kesinleşmemesi halinde İçişleri Bakanlığı, Danıştay'a bildirimde bulunuyordu. Danıştay bu yolla meclisi feshedebiliyordu. Yeni düzenlemede bakanlığın Danıştay'a bildirim zorunluluğu kalkmıştır. Bu durum il genel meclisinin kanunilik denetimde bir zayıflama göstergesidir.

Kapanan il özel idarelerin yetkilerinin önemli bir kısmı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına (YİKOB), bir kısmı valiliklere ve bakanlıklara devredilmektedir.

Kapanan il özel idaresinin taşınmazları komisyon kararıyla (6360 sayılı Kanun, Geçici Madde 3):

İl özel idaresinin sahip olduğu taşınmazlardan YİKOB'un ihtiyaç duyacağı taşınmazlar bu başkanlıklara devredilir.

Kamu kurumlarına tahsisli olan taşınmazlar hazineye devredilerek ilgili kurumlara tahsis edilir. Diğer taşınmazlar büyükşehir belediyesine devredilir.

Komisyon, ilçelerde bulunan ve ilçe belediyesinin ihtiyaç duyacağı taşınmazlardan bazılarını veya tümünü ilçe belediyesine devredilebilir. Bu kadar önemli taşınmazların devrinde kararların vali onayıyla alınması yerel özerkliği ve yönetişimi de zedeleyen bir unsur olarak dikkat çekmektedir.

Daha önce il özel idaresinin yetkisinde olan ve büyükşehir olan illerde; Maden Kanunu'ndan doğan ruhsat yetkileri ile 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu'na ilişkin

görevler valiliklere devredilmiştir. Özetle daha önce yerel yönetimlerde olan bir yetki merkezi bir idareye devredilmiştir. Doğa koruma açısından az da olsa yerel inisiyatiflerle kullanılacak yetki bir anlamda yerel topluluğun elinden alınmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinde kaldırılan il özel idarelerin yerine kurulan “yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının” görevlerini de tanımlayan kanunun 34. maddesinde idari vesayete ait belki de en ağır yetki bulunmaktadır. Buna göre; ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini isteyebilecektir. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi bunu yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirilmesini isteyebilecektir. Valiliklerin bu tür bir vesayet yetkisine haiz olduğu anayasa ve kanunlarda tanımlanmamıştır. 5393 sayılı Kanun’un 57. maddesinde bu duruma benzer hükümler vardır ancak İçişleri Bakanlığının talebi, sulh hukuk mahkemesinin tespiti vardır. Bu yola idarenin kanunilik denetimi mahkeme yoluyla gerçekleştirirken yeni durumda idarenin vesayet yetkisinin aşırı genişletildiği görülmektedir.

6. 6360 Sayılı Kanun’un Getireceği/Getirdiği Yönetmelik Sorunları

Kanun yerel yönetimler üzerinde idari vesayeti arttırdığı gibi bazı konularda yeni sorunlu alanların oluşmasına da yol açabilecek düzenlemeleri barındırmaktadır. Bunlardan üzerinde en çok tartışılan durum; il sınırlarının tamamından belediyenin sorunlu olmasının kırsal alana hizmet götürmede ne gibi sıkıntılar yaratacağıdır. Özellikle çok büyük mekansal alana kurulu, Konya, Ş. Urfa, Ankara, Erzurum gibi illerde kırsal alana ve merkezden çok uzak yerlere hizmetlerin nasıl götürüleceğidir. Bunun yanı sıra neredeyse tüm yetkilerin büyükşehir belediyesinde toplanması sebebiyle, en ufak bir bürokratik işlem nedeniyle bile halkın merkeze ulaşımı bir maliyet unsuru olarak çıkacaktır. Aynı şekilde kent merkezinden, en ücra yerlere yol açma, iş makinesi yollama, itfaiye, defin gibi hizmetleri gerçekleştirme kamusal birim maliyetleri artırıcı bir unsur olarak görülmektedir.

Yine bu düzenlemenin yerel halkın yönetime katılımı ile subsidiarite (hizmette yerellik) ilkesinin uygulanabilmesi açısından büyük zafiyet yaratacağı çok açıktır. İlçe merkezinden 80 km uzaklıktaki bir köyün alacağı bir karar köy ihtiyar heyeti değil de o ilçenin belediye meclisi tarafından alınacaktır. Kanun’da büyükşehirle dönüştürülen illerin tüm mülki yönetim alanı, metropolitan bir bölge olarak ele alınmaktadır. İl ile metropolitan yönetimlerin bütünleştirildiği örneklerin hepsinde (Şangay, Pekin, Paris, Madrid, Tokyo) kentsel alan il düzeyine yayılmıştır. Zaten, Türkiye’de bu örneğe uyan İstanbul, Kocaeli, İzmir dışında başka bir kentte bulunmamaktadır (Gül ve Batman, 2013: 42).

Diğer bir sorunlu alanda turizm öncelikli Muğla, Aydın gibi yerler için gözükmemektedir. Turizm öncelikli yörelerde ilçe’ye uzak mahallelerin (eski köy- ya da belde) özellikle yaz aylarında temel kamusal hizmetleri nasıl yerine getirileceği çok sorunlu gözükmemektedir. Bu tip yerler için belediye teşkilatı varken bile yazın aşırı nüfus patlamasıyla temizlik, aydınlatma, çöplerin toplanması gibi en temel belediye hizmetleri bile aksarken, yeni durumda neler yaşanabileceği zamanla görülecektir.

Köylere Hizmet Götürme Birliği ve KÖYDES gibi kimi yerlerde başarılı uygulamaların olduğu bilinen organizasyon ve uygulamaların büyükşehirlerde kaldırılmasıyla yerinin nasıl doldurulacağı belirli değildir. Yine büyükşehir yapılan 14 ilin neredeyse büyük çoğunluğunda çok sayıda köy bulunmaktadır. Zaten bu illerin çoğu kesintisiz ve yoğun kentsel yerleşimlere sahip olmadığı için Avrupa genelindeki metropol şehirlerdeki temel özelliklerin (sanayi, finans, bilişim, eğitim, sağlık) çoğuna sahip değildir. Ve bu illerin büyükşehir yapılması, kent-bilimi ilkeleri açısından başlı başına bir tartışma konusudur. Bu illerin mülki sınırı içindeki il nüfusu ile merkez ilçe nüfusları (kentsel alan) arasında çoğu ilde büyük farklılıklar vardır. Türkiye’deki illerin çoğu da merkez ilçe odaklı gelişmiş ve yayılmıştır. Ayrıntılar Tablo II’den izlenebilir.

Tablo II: 6360 sayılı Kanun’la Büyükşehir Olan İllerin Merkez İlçe Nüfusları

Nüfus ADNKS 2012	Merkez İlçe Belediye Nüfusları	İl Geneli
Aydın	191.037	999.163
Balıkesir	263.000	1.154.314
Denizli	511.751	942.278
Hatay	213.296	1.474.223
Kahramanmaraş	478.724	1.054.210
Mardin	88.054	764.033
Malatya	419.959	757.930
Manisa	301.218	1.340.074
Muğla	62.635	838.324
Tekirdağ	147.490	829.873
Trabzon	239.704	757.353
Şanlıurfa	515.199	1.716.254
Van	353.419	1.022.532
Ordu	145.455	741.371

Kaynak: ADNKS (2012)

Tablo II’ye bakıldığında, Aydın, Mardin, Muğla ve Tekirdağ’ın merkez nüfuslarının büyükşehir niteliği alamayacak kadar küçük olduğu gözükmemektedir. Metropol bir şehir için ortalama 500.000 nüfus eşiği kabul edilse bile, Denizli, Şanlıurfa ancak da Kahramanmaraş’ın bu eşiği geçebildiği gözükmemektedir.

Kırsal alanların altyapısı için belediye ve bağlı idareleri yatırım bütçelerinin en az %10’unu ayıracak olması pek gerçekçi gözükmemektedir. Zaten, yeni büyükşehir olan bu illerin çoğunun yatırıma ayırdığı paylar muhtemelen azdır ve bağlı idareleri şu an itibariyle fazla olmadığı için kırsal altyapı için bütçelerinden ek kaynak ayırmaları pek mümkün değildir.

Tüzel kişiliği sona eren birimlerin taşınmazlarının ve personellerinin, borç ve alacaklarının devri de önemli bir sorun alanı olarak gözükmemektedir. Ki bu sorun kısa süre önce meyvelerini de vermiştir. İzmir Büyükşehir Belediyesi, kapatılan il özel İdaresi mallarının tamamının hazine, bakanlıklar ve YİKOB’a devir ve tahsis edilmesi sonucu 146 tane taşınmaz davası açmıştır. Dava konusu olan taşınmazlara örnek olarak; yeşil alanlar, balçova termal tesisleri, şantiyeler gösterilmektedir. Davaların gerekçeleri arasında imar planlarına uygunsuzluk, devredilen bakanlıkla ilgisinin bulunmaması, tüm il sınırlarının sorumluluk sahası için alındığı büyükşehir belediyesi’nin hizmet binası ve şantiye alanlarına, gelir getirici mülklere ihtiyacı bulunması yer almıştır (ihlassondakika, 2014).

Benzer bir sorunda Muğla’da yaşanmıştır. Muğla İl Özel İdaresinin %75 hissesine sahip olduğu MELSA Şirketi’nin Muğla BŞB’ye devirden 10 gün önce, MELSA’nın imtiyazında bulunan Ölüdeniz lagünü kumsalı’nın kullanımına ait protokolün iptal edilerek, yeni ihalenin başka bir şirkete verilmesi konusu mahkemeye taşınmıştır (Hürriyet Ekonomi, 2014). Özellikle devir ve tasfiyelere ait işlemlerin hakkaniyete uygun veya dava konusu yapılmadan çözülmesi ise zor gözükmemektedir.

Personelin özlük hakları ile ilgili bazı sıkıntılı durumlar söz konusu olacaktır. İl özel idare çalışanları (işçi) sosyal denge tazminatı almaktadır, bu imkan YİKOB’larda olmayacaktır. Personel ve iş yükü açısından başka bir sorunda YİKOB’lara norm kadro ile düşük sayıda personel istihdamı imkanı verilmiş olmasıdır. Örneğin İstanbul YİKOB’un norm kadro ile belirlenen personel sayısı 120’dir. Bu sayı il özel idareden kalan işleri yürütmek için yetersiz kalacaktır (Esen v.d., 2014: 70).

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı olarak oluşturulan kurumların, yapısı, işleyişi ve tam olarak nasıl görevler üstleneceği ise tam bir muammadır. Bu kurumların tüzel kişiliğinin olmaması, il özel idarelerinin yerini doldurabileceği konusunda şüpheleri attırmaktadır. Ki, il özel idarelerinin varlığı ve faaliyetleri günümüz Türkiye’inde tartışıldığı bir durumda, yerine ikamesi olarak düşünülen yapının daha da zayıf mali ve idari olanaklara sahip olması endişelerin çok da haksız olmadığını göstermektedir. Ek olarak, yapılan literatür taramalarında il ve belediye sistemi içinde YİKOB benzeri bir yapıya rastlanılamamıştır. Bu husus dikkate alındığında özgün bir kurum olarak doğmuştur. Ancak ne kadar yaşayacağı konusu ise yine muammadır. İstatistiki bölge birimleri olarak kurulan, bölge kalkınma ajanslarının kapatılıp, kapatılmayacağı da ayrı bir merak konusudur. Özellikle, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının görev alanları ve adı bu bölge kalkınma ajanslarına yakın gözükmektedir.

Büyükşehirlerde, mahalleye dönüştürülen köylerinde artık belediye sınırları içine alınarak belediye kanununa tabi olarak yönetilecek olması özellikle işyeri ruhsatı alma konusunda maddi sorunlar yaşatacaktır. Özellikle köy ahalisinin çoğunda hayvancılıkla uğraştığı olgusu karşısında burada belediye ya da kent kurallarının uygulanmasının ekonomik anlamda çeşitli sıkıntılar doğurması muhtemel bir sonuçtur.

Köylerden ilk 5 yıl emlak vergisi alınmayacak, su ücreti ise çok cüzi bir miktar alınacaktır. Ancak 5 yıl dolduğunda büyükşehirlerdeki emlak vergileri %100 artışı olarak alınacaktır. Ayrıca çevre temizlik vergileri de büyükşehirlerde diğer illere göre daha fazla olduğundan köylünün ekonomik külfeti artacaktır. Köylerin mera, orman köyü hakları gibi hakları korunacağı kanun metnine girerken, meralar ve yaylalarda yapılaşma izni ile ilgili yeni yasal düzenlemeler gündeme gelmektedir (Milliyet Ekonomi, 2014). Özellikle köylerdeki çok değerli tarım arazilerinin belediyeler gibi siyasal özelliği yüksek kurumların yetkisi altına girmesiyle imara açılmasının yaratacağı çevre ve ekolojik dengenin korunması sorunlarına nasıl çözüm bulunacağı şimdiden hesaba katılmalıdır.

Meralarla ilgili yaşanabilecek önemli bir sorun daha bulunmaktadır. 6360 sayılı kanunda, köylünün mera kanunundan doğan hakları devam edecek denilmektedir. Ancak bundan sonra, belediye sınırları içerisinde kalan mera, harman yeri, yol ve sulak gibi yerlere yapılan tecavüzler bakımından TCK’nin 154/2’nci maddesinin uygulanma olanağı bulunmamaktadır. Çünkü yasal mevzuat köy merasına yapılan işgale suç ve ceza ihdas ederken, belediye sınırları içinde kalan bu yerler için suç ve ceza öngörmemiştir⁹⁸ (Çelik, 2014: 58). Ayrıca Yargıtay bir kararında da, “belediye sınırları içerisinde yer alan mera, harman yeri, yol ve sulak gibi yerler normal kamu arazisi olarak değerlendirilmektedir”⁹⁹. Bu yasal düzenlemeler de mahalleye dönen köyleri işgal tecavüzleri açısından caydırıcı bir kanun gücünden mahrum bırakmaktadır (Çelik, 2014: 58).

7. Sonuç ve Değerlendirmeler

6360 sayılı Kanun, yerel yönetim sistemine getirdiği yeni yönetim özellikleri ve anlayışıyla bir kanunundan fazlası adeta bir yönetsel reformdur. Bu reformun temel iddiası ise yönetimde ölçek büyütürken etkinlik sağlamak ve daha güçlü yerel yönetimler yaratmaktır. Bu iddiasını gerçekleştirmek için nüfusu 2.000 altında kalan “belde” belediyelerini ve nüfusuna bakmadan büyükhşehire dönüştürdüğü 14 ilde tüm belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliğine son vermiştir. Bunu yaparken ise herhangi bir referandum yapmadan, bir kanuni düzenlemeyle kendi yönetimi seçme hakkına sahip olan yurttaşların yerel yönetimlerini kapatmıştır. Evrensel yerel demokrasi ve yerel yönetim ilkeleriyle bağdaşmayan bu tutum, merkezi yönetimin yerel demokrasi ile etkin yönetim arasında tercihini, etkinlikten yana kullandığını göstermektedir. Avrupa ve ABD yerel yönetimlerinde yapılan ya da

⁹⁸ Anayasa Mahkemesi’nin 17/04/2004 tarih ve 25495 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2000/83 Esas ve 2004/26 Karar sayılı Mülga Türk Ceza Kanunu’nun 513’üncü maddesinin ikinci fıkrasıyla ilgili verdiği kararında belirttiği üzere idari yapılanma ve buna dayalı olarak aldıkları hizmet bakımından köylerde yaşayanlarla, belediyenin bulunduğu yerlerde yaşayanların aynı hukuksal konuma sahip olmadıkları bu bağlamda belediye sınırları içerisinde yer alan mera, harman yeri, yol ve sulak gibi yerler ile köy sınırları içerisinde yer alan köy tüzel kişiliğine ait olan veya öteden beri köylünün ortak yararlanmasına terk edilmiş bulunan mera, harman yeri, yol ve sulak gibi taşınmazların aynı nitelikte olamaz denilmektedir.

⁹⁹ Yargıtay 8. Ceza Dairesi: 01.01.2004 Tarih. Esas No.2002/9019, Karar No: 2004/546

yapılacak reformlarda yönetsel alan düzenlemeleri ile etkinlik sağlanacağını savunanların karşısında da yerel demokrasi savunucuları bulunmaktadır. Tabi ki iki görüşün de olumlu ya da olumsuz yanları bulunmaktadır ve bu konuda net yargılara varılamamaktadır.

Çalışmanın içinde bahsedildiği gibi büyükşehirler için yapılan kanuni düzenlemelerin çoğu ilçe belediyelerinin yetkilerini azaltarak, büyükşehir belediyesi karşısında iyice güçsüz duruma sokmaktadır. Mali yönden ise tüm belediyeleri merkezi yönetime biraz daha bağlamakta, özerk ve güçlü yerel yönetimler yaratmak için gereken öz gelir yaratma kapasitesinde ise herhangi bir yenilik getirmemektedir. Zaten, Türkiye’de büyükşehirlerde uygulanan başkanlık modeli “güçlü başkanlık” olarak adlandırılmakta ve eleştirilere uğramaktadır. Bu reform ile büyükşehir belediye başkanlarının gücü bir derece daha artarak “süper başkan” olarak adlandırılacaklardır. Yönetimde büyükşehir ve merkezi yönetime bağlılığı arttırdığı için bu reformun anlayışı merkeziyetçi; yerel yönetimleri güçlendirmek, etkinliğini arttırmak iddiası ve GBVG’den ayrılan payları arttırdığı içinde yerelleşmeci olarak adlandırılmaktadır¹⁰⁰ (Arıkboğa, 2013: 71). Kanun’un getirdiği yönetim anlayışı ise Arıkboğa tarafından “Merkeziyetçi-Yerelleşme” olarak adlandırılmıştır (Arıkboğa, 2013: 71). Bu tanımlama ya da adlandırma 6360 sayılı Kanun’un neredeyse tüm özellikleri tek “isimde” toplamıştır. Kanun basın ve akademi camiasında tartışılan diğer bir adı da “bütünşehir yasasıdır”.

Reformun en olumlu yanı ise nüfusu 2.000’in altında kalan belde belediyelerin tüzel kişiliğine en sonunda son verilmesidir. Bu belediyelerin bütçelerinin %80’ini personel harcamalarına gittiğini ve temel belediyeçilik hizmetlerini yapacak kapasiteye sahip olmadığı bilinmektedir. Ancak, bugüne kadar bir siyasi irade gösterilerek kapatılamamıştır. Kapatma, kararı da Yüksek Mahkemelerden dönmüştür. Bu belediyelerin kapatılması ölçek ekonomileri yaratma açısından önemlidir. Ancak bir anda bu haliyle kalmaları doğru görünmemektedir. Bunun için yapılacak şeyler ise ya köylere hizmet götürme birliklerini büyükşehirlerde kapatmadan daha da güçlendirmektir. İkinci bir çözüm ise Mahalle Muhtarlığı Kanunu’nu¹⁰¹ değiştirerek hizmet kapasitesi arttırılacak bir kurum haline getirmektir. TODAİE tarafında yapılan Muhtarlık Çalıştayında’da; muhtarlığın fonksiyonel olabilmesi ve sürdürülebilir bir idari birim olarak kamu yönetimi sistemi içerisinde yerini koruyabilmesi için görev ve gelirlerinin yeniden tanımlanması ve bu görevleri etkin bir şekilde yürütmeleri için yaptırımları da içeren yetkiler verilmesi fikrinde uzlaşılmıştır. Ayrıca, Kabahatler Kanunu ve İmar Kanunu gibi kanunlarda muhtara çeşitli yetkiler tanınması gibi önerilerde bulunulmuştur (Mahalle Çalıştayı, 2013).

Mahalle muhtarlığı büyük bir reforma uğramadan bu haliyle kalacaksa, büyükşehirde kurulan mahallelerde mutlaka ilçe belediyelerinin bir şubesi kurulması gerekmektedir. Bu haliyle merkeze ulaşım imkanlarının daha zor olduğu Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerinde çok büyük bir bürokrasi maliyeti yaratacaktır.

Reformun ikinci bir olumlu yönü de planlama bütünlüğünü sağlayabilecek olmasındadır. Özellikle eski büyükşehir deneyimleri metropol alana alınan belde belediyelerinin yapı ruhsatları ve şehir planlama konularında kamusal faydaları pek de gözetmediği yönündedir.

Bu reformun en çok eleştirilen yanı artık tüm büyükşehirlerin yetki alanının il mülki sınırlarına kadar genişletilmesidir. Oysa 30 yeni büyükşehirimizin 27’si yoğun-yaygın bir metropoliten alana sahip değildir. Tek tipçi, esnekliği olmayan bir büyükşehir modelinin tüm ülke sathına dayatılması ise yerinde görülmemektedir. Dünya üzerindeki ülkelerin metropolleri arasında bu şekilde tek tipleştirilmiş bir örnekle karşılamamıştır. İlin merkezinden, en ücra köşelerine kadar; tarımdan, hayvancılığa, yoldan kanalizasyona tüm kentsel hizmetleri için büyükşehir belediyesini görevlendirerek yönetimde etkinliği sağlaması çok güç görünmektedir. Bu sistemin su yüzüne çıkan

¹⁰⁰Yazının başlığına da esin kaynağı olan “merkeziyetçi-yerelleşme terimi”, ilk defa Erbay Arıkboğa tarafından “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, Yerel Politikalar Dergisi, Ocak-Haziran sayı:3’de kullanılmıştır. Ek bilgi notu: Merkezileşme ile yerelleşme gibi iki zıt kavramın kullanımına benzer olarak, Koray Karasu, ve Ziya Çoker ayrı birer çalışmalarında bölgeselleşmeyi, merkezileşmenin bir aracı olarak kullanmışlardır (Ziya Çoker, “Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları”, Türk İdare Dergisi, Yıl:74, Sayı: 436, Eylül 2002, s. 2 – 3; Koray Karasu, “Yerelleşme Söylemi Ve Bölge Kalkınma Ajansları”, MEMLEKET SiyasetYönetim, Cilt: 4, Sayı: 11, 2009/11, s. 1-43

¹⁰¹1944 Tarih ve 4541 Sayılı, Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar Ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun.

veya daha çıkmayan problemlerle baş etmesi neredeyse imkansızdır. İlerleyen zamanlarda mutlaka bir reform yapılacağını tahmin etmek çok da ileri görüşlülüğü gerektirmez.

Büyükşehir sisteminin hiçbir şekilde kamuoyunda tartışılmadan tümünden değiştirilmesi, gerçekten planlamada bütünlük, hizmetlerde etkinlik ve verimlilik iddiasıyla yapıldığı izlenimini yaratmamaktadır. Çünkü hem Türkiye hem Dünya üzerinde ölçeği il sınırına genişleten bir yönetim modelinin arzu edilen faydaları getirdiğine dair bir ampirik çalışma ya da görüş birliği bulunmamaktadır. Bu da reformun gereklilikten çok büyükşehir olmanın yaratacağı psikolojik-sosyolojik prestij artışının iktidar partisine yerel seçimlerde oy olarak döneceği amacıyla yapıldığı izlenimini kuvvetlendirmektedir. Nitekim iktidar partisi, 2014 yerel seçimlerinde büyükşehir seçimleri için tüm ilden oy almanın avantajını (kırsal kesim seçmeni faktörü) Antalya, Ordu, Şanlıurfa, Balıkesir, Eskişehir (sadece BŞB meclisinde ağırlık) gibi büyükşehirlerde eski iktidarı kendi tarafına doğru değiştirerek bunu bir anlamda ispat etmiştir.

Doğu Avrupa ülkelerinde yapılan sınır reformları göstermiştir yerel yönetimlerin ne sınırlarını birleştirerek ne de parçacı düzenlemeler yaparak etkinliğe ve demokrasiye ulaşamamıştır. Merkezi yönetim, idari vesayeti azaltmayıp, özerkliğin seviyesini arttıramayınca yerel yönetimler beklenen başarıyı her iki yönde de sağlayamamışlardır. Ne, Kuzey Avrupa ülkelerinin alan birleştirmelerini ideal örnek almak gerekir, ne de Fransa'nın parçalı yapısını. Ülkelerin yerel yönetimlerinin tarihsel geleneği-geçmişi kendine özgü ekonomik, coğrafik ve sosyolojik yapısı birbirinden farklıdır. Ancak daha fazla benzer yapı ve sorunların bulunduğu ülkelerin reformları örnek/model alınarak başarıya ulaşılabilir. Reform yaparken ya da kamu politikası hayata geçirirken mutlaka geçmiş deneyimleri ve özgül koşulları dikkate almak gereklidir. 6360 sayılı Kanun bu haliyle daha ilk sonuçlardan pek sürdürülebilir olacağı izlenimini vermemektedir. İleriki zamanlarda belki de reformun reformu gibi değişikliklere tanık olacağız.

KAYNAKÇA

AKGÜL, Arif (2003), “Kent Büyüklüğü ve Hizmetlerde Etkililik İlişkisi”, Türk İdare Dergisi, Mart, Sayı: 438, ss.249-262.

ARIKBOĞA, Erbay (2013), “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, Yerel Politikalar Dergisi, Ocak-Haziran Sayı:3, Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya. ss. 48-96.

BRENNER Neill (2002), Decoding the Newest ‘Metropolitan Regionalism’ in the USA: a Critical Overview, *Cities*, Vol. 19, No. 1, ss 3–21.

CANATAN Bilal (2001), *Yerellik İkesi*, Galeri-Kültür Yayınevi, Ankara

CERİTLİ, İsmail, (2000) ”Kentsel Hizmetlerde Verimlilik Açısından Optimum Kent Büyüklüğü Araştırması”, Yerel Yönetimler-Sempozyum Bildirileri, TODAİE Yayın. No: 304, Ankara, ss.321-332.

CHANDLER J.A. (2000), *Comparative Public Administration*, Routledge Publish, London.

ÇINAR, Tayfun, DURU Bülent, ÇİNER Can Umut, ZENGİN Ozan (2013), *Belediyelerin Sınırları*, TODAİE Yayın No: 370, YYAEM Yayın No: 33, Ankara.

De CEUNNICK Koenraed, REYNAERT Herwig, STEYYERS Kristof, VALCKE Tony (2010), “Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions”, *Local Government Studies*, Vol:36, No:6, S: 808, ss: 804–809.

DAHL R. ve E.R. TUFTE (1973), *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.

ESEN, Adem, GÜNEŞ Ö. Faruk ve ÜNAL, Ümit (2014), “İl Özel İdarelerinin

Kapatılmasına İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Türkiye Belediyeler Birliği Dergisi, Şubat-Sayı:790, Ankara. ss: 64-70.

ÇELİK, Lamih (2014), “6360 sayılı Yasa ile Mahalleye Dönüşen Köyler”, Türkiye Belediyeler Birliği Dergisi, Şubat-Sayı:790, Ankara. ss: 52-63.

GERAY Cevat (1998), “Kentsel Yasam Kalitesi ve Belediyeler”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:70, Sayı:421

GERAY, Cevat (2000), *Belediye Kurulmasında Uygulanacak Ölçütler ve Yöntem*. Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara.

GÜL Hüseyin, BATMAN Seda (2013), “Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve 6360 sayılı Yasa”, *Yerel Politikalar Dergisi*, Ocak-Haziran Sayı:3, Çizgi Kitabevi yayınları, Konya. ss. 7-47.

GÜNDÜZÖZ, İlker (2011a), *Türkiye Uygulamaları Çerçevesinde Metropol Belediye Kavramı Avantajlar ve Dezavantajlar*, Sarıyıldız Ofset, Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara.

GÜNDÜZÖZ, İlker (2011b), *Küçük Belediyeler Sorunu*, Başak Matbaası, Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara.

GÜL, Hüseyin (2012), “ABD’de Metropolitan Alan Yönetimi, Türkiye için Çıkarımlar Yeni Anakent Yönetimi (Bütüncent) Kanun Taslağı Üzerine Düşünceler”, KBAM 3. *Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu*, ‘Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar, Bildiri Kitabı, Matsa Basımevi, Ankara. ss. 65-79.

HEINELT H., HLEPAS N. (2006), “Typhologies of Local Goverment Systems”, (Eds: H. Bäck, H. Heinelt, and A. Magnier), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden für Sozialwissenschaften, ss.21-42.

HLEPAS Nikolaos K. (2010), “Incomplete Grek Territorial Consolidation: From the First (1998) to the Second (2008-09) Wave of Reforms”, *Local Goverment Studies*, Vol:36, No:2, ss.223-249.

HOULBERG Kurt (2000), “Municipal Size, Economy, and Democracy”, *Territorial Consolidation Reforms in Europe* (Ed: Pawel Swianiewicz), *Local Government and Public Service Reform Initiative*, Open Society Institute–Budapestss. ss. 309-329.

<http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/26737592.asp>, (Erişim Tarihi: 30.06.2014).

http://www.ihlassondakika.com/haber/Izmir-Belediyesinden-valilige-160-dava_596807.html, (Erişim Tarihi: 14.07.2014).

KELES, Ruşen (2012), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.

KEATING, Michael (1995), *Size Efficiency and Democracy, Consolidation, Fragmentation and Public Choice, Theories of Urban Politics*, (Ed: David JUDGE, Gerard STOKER, H. WOLMANN), Sage Publications, ss:117-134, London.

KOYUNCU, Emre (2012), “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi”, TEPAV Politika Notlar, No: 201278, Çevrimiçi, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-4.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf (Erişim Tarihi 03.06.2013)

LOUGHLIN J., HENDRIX F., LIDSTRÖM A. (2010), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

LOPEZ Nogueria Alba (2007), "The Relationship Central and Local Authorities", Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) , ss.6-14.

<http://www.milliyet.com.tr/mera-alanlari-ranta-aciliyor/ekonomi/detay/1919111/default.htm>, (Erişim Tarihi: 31.07.2014).

PADDISON R., (2004), "Redrawing Local Boundaries: Deriving the Principles for Politically just Politically Procedures", (Eds: MELIGRANA, J.), *Redrawing Local Boundaries: An International Study of Politics, Procedures and Decisions*, Vancouver&Toronto, UBC Press, ss.19-37.

PEREIRA Luiz Carlos Bresser (2004), *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*, Oxford University Press.

SADİOĞLU, Uğur (2013), "Yerelleşme Politikaları ve Türkiye Örneği", Kamu Politikası Kuram ve Uygulama (Ed: Mete Yıldız ve Mehmed Zahid Sobacı), Adres Yayınları-Liberte Yayın Grubu ss.636-670, Ankara.

SHAPE, L.,J. (1995), *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, Local and Regional Authorities in Europe*, No:56, Strasbourg, Council of Europe.

SWIANIEWICZ, Pawel (2010), "If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective", *Local Government Studies*, Vol:36, No:2, S: 187, ss: 183-203.

SWIANIEWICZ, Pawel (2014), "An Emprical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe", *Local Government Studies*, Vol:40 No:2, S: 293, ss: 292--311.

SWIANIEWICZ, Pawel, MADUROWICZ Marta Lackowska, (2012), Avrupa'da İki Kademeli Büyükşehir Belediyesi Düzenlemeleri Tuselog Programı için bir Literatür Araştırması, <http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/03/Avrupada-iki-kademeli-buyuksehir-Turkce.pdf>, ss.1-20., (Erişim tarihi: 19.07.2014).

TODAİE-Türkiye'de Mahalle Yönetimi Araştırması Çalıştayı Sonuç Bildirgesi (2013), <http://www.yerelnet.org.tr/> (Erişim Tarihi.01.09.2013).

TOPAL, Kadir (2005), "Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım", (Özgür ve Kösecik ed), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Nobel Yayın, Ankara, ss:449-470.

TOPAL, Kadir (2011), "Kırsal Belediyelerde Optimal Büyüklüğü Belirlemeye Yönelik Bir Model Denemesi: Trabzon Örneği", *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 31, Sayı: 2, s: 367-380.

TORTOP, N. (1995), "Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı:6, Kasım, ss. 21-25.

KÖY MAHALLEYE SİĞAR MI? KÖY VE MAHALLEYE İLİŞKİN BİR ÇÖZÜMLEME

DOES THE VILLAGE FIT INTO THE NEIGHBORHOOD? AN ANALYSIS OF ABOUT THE VILLAGE AND THE NEIGHBORHOOD

Ercan Oktay

Doç. Dr. Kırgızistan- Türkiye Manas Üniversitesi

Şerife Pekküçükşen

Yrd. Doç. Dr. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

Selime Yıldırım

Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü selimeyildirim@kmu.edu.tr

ÖZET

Köy ve mahalleler , geleneksel yönetim birimleri olarak kabul edilir. Bu birimlerin özelliklerinden biri de kırsal ve kentsel alanın en küçük birimi olmalarıdır. Osmanlı yönetim yapısı içinde varolan bu birimlere ilişkin Cumhuriyet döneminde yeni kanunlar çıkarılmıştır. Çalışma , Köy Kanunu'ndaki değişiklikleri , Kanun'u önceleyen gelişmelerle ele alacaktır. Mahallelere ilişkin gelişmeler de çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. 6360 sayılı Kanun ile izlenen ve aranan dönüşüm sonlanacaktır.

Anahtar Kelimeler: Köy , mahalle, yerel yönetimler , mekansal dönüşüm

Does The Village Fit Into The Neighborhood? : An Analysis of About The Village and The Neighborhood

ABSTRACT

The villages and neighborhood are traditional administrative units. One of the features of these units are the smallest units in rural and urban areas. These units existed in Ottoman Empire. New laws have been enacted during the Republican period. In this article is studied Village Law and changes in Village Law. The Neighborhood is subject in this article. The article concludes with the Law No. 6360.

Key Words : Village , Neighborhood, local government , spatial transformation

GİRİŞ

Kent ve kır ayrımının niteliği, özellikle Sanayi Devrimi'ni izleyen kentleşme akımıyla birlikte belirginleşmiş olsa da sürekliliği devam edegelmiştir. Bu süreklilik, bir doğrusallığı değil birtakım kırılmaları da temsil etmiştir. Kent ve kır ayrımının birbirini besleyen diğer yandan ise çatışmalı unsurları da barındıran ilişkisi, yaşam alanlarına da yansımıştır. Kent alanlarının yönetimi ile kırsal alanların yönetimi arasında hem kuruluşu bakımından hem de gündelik yaşam ilişkileri içinde ayrımlar görülmüştür / görülmesi beklenmiştir. Çalışma özelinde ise Türkiye'de yönetsel düzenlemelere ilişkin tek tiplilik ve süreklilik takip edilememektedir. Osmanlı Devleti'ne, özellikle Tanzimat sonrası yapılan düzenlemelere dayandırılan Türkiye'nin yönetsel yapılanması tartışmaları ve tarihi bahsettiğimiz bu süreci bize göstermektedir.

Cumhuriyet Türkiye'si'ni önceleyen dönem ve Cumhuriyet'in kuruluşu ise salt bir devletin kuruluşunu göstermesi bakımından değil, bu devletin kuruluşunun aktörleri ve çeşitli oluşumlarıyla da çatışmalar alanı niteliğini ortaya koymaktadır. Elbette çalışmanın konusu tümünden “ devlet tartışması”

değildir; ancak çalışmanın konusunu oluşturan nesnelerin (köy ve mahalle) anlaşılması bakımından devletin niteliği de önemlidir. Türkiye Cumhuriyeti ,yine tartışmaları bir başka çalışmanın konusu olmakla birlikte, tereddütsüz bir biçimde “kapitalist üretim biçimi ve ilişkileri”ni temel almıştır . Bu başlığı özellikle belirtmemizin sebebi ise yapılan düzenlemeler ve ortaya çıkan yeni mekânsal arayışların bağlamını ortaya koymaktır. Mülki idare ve yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler birbirine içkin olup, bu temelleri de barındırmaktadır.

Bunlardan mahalle ve köy, Türkiye’nin yönetsel kademelenmesinin geleneksel birimleri olarak nitelendirilmektedir. Bu birimlerin gelenekselliği, salt tarihsel olarak değil aynı zamanda toplumsal, ekonomik ve siyasal olarak ele alınmayı hak etmektedir. Tüm bunların yanında, köy ve mahalle yönetsel anlamda önemli ayrımları barındırmaktadır¹⁰². Mahalle , tarihselliği ile birlikte Türkiye yönetim yapısı içinde tüzel kişiliği olmayan bir konuma evrilmiştir. Cumhuriyet döneminde ancak 1944 yılında mahalleye ilişkin ayrı bir düzenleme yapılmıştır. Kentsel yönetim belediye ile kentsel yönetimin en küçük birimi olan mahalle arasında coğrafi yakınlık ve benzerlikler , kentin yönetimi bakımından önemli bulunmaktadır. Köyler ise 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu ile belirlenen çerçevede kurulmuş ,bu Kanun’da yapılan düzenlemeler ile günümüze kadar gelmiştir.

Köy Kanunu , Cumhuriyet’in ilk yıllarında çıkarılan diğer yerel yönetim birimleri kanunları gibi, salt o birimi düzenlemeyi hedeflememiş, bunun yanında yeni bir toplum ve birey yaratma tasarısının da bir parçası olmuştur. Köy Kanunu , pek çok görevi ayrıntıları ile barındırması, bahsedilen dönemde köy halkına kılavuz olarak sunulması hedefinin de bir parçası olarak görülebilmektedir. Türkiye’nin “en demokratik” yerel yönetim yasası olarak da kabul gören Köy Kanunu, tüm bu olumlamalara rağmen, değişen toplumsal, ekonomik ve yönetsel unsurlar ele alınarak bir yeni bir değerlendirmeye tabi tutulmamıştır. 1924 yılından günümüze Kanun’da değişiklikler yapılmış olmakla beraber, özüne ilişkin yeniden düzenlemeye gidilmemiştir. Burada karşımıza çıkan önemli sorulardan biri, “bu Kanun yerini gerçekten yeni bir kanuna bırakmalı mı?”dır. Kanun’un değiştirilen maddeleri ve yürürlükte olan maddeleri ele alınarak bir analiz yapılması hedeflenmektedir.

Köy Kanunu’na ilişkin yeni bir düzenleme yapılmasına dair çalışmalar ise elimizdeki verili durumdur. Köyün dönüşümü 6360 sayılı Kanun’da büyükşehir belediyeleri olan illerde , köylerin kaldırılması ve mahalleye dönüştürülmesi düzenlemesiyle son bulacaktır. Ortaya çıkan ikilik ise yönetsel ve toplumsal olarak önemli bir dönüşüme işaret etmektedir. Büyükşehir belediyeleri olan illerde köylerin ve bunun yanında il özel idarelerinin kaldırılışıyla, kent yönetimi tüm bir ili kapsayacak şekilde genişletilmiş, kırsal yöreler ve alan yönetimi yok sayılmıştır. Mahallenin niteliklerinin ise bir yerel yönetim birimi olan köy ihtiyaç ve taleplerini karşılayıp karşılayamayacağı konusunda ise tereddütler hala devam etmektedir. 6360 sayılı Kanun ışığında bu tartışma değerlendirilecektir. Çalışmanın tezi, mahalle ve köy ikiliğinin ortaya çıkışının teknik yanının dışında, mekânsal bazı yeni düzenleme ve beklentilerin bir tezahürü olduğudur. Diğer bir deyişle, 1960’lı yılların sonlarından itibaren vazgeçilen Keynesyen ekonomi politikalarının , tüm toplumsal alanlara olduğu gibi, insanın yaşam alanlarında da dönüşüme sebep olduğu görülmektedir. Çalışma, Cumhuriyet’in ilk dönemlerinden itibaren köyün dönüşümünü ele alarak 6360 sayılı Kanun’un bir neden değil, sonuç olduğunu ortaya çıkarmak hedefini gütmektedir. Köy ve mahalle arasındaki yakınlık ve ayrımlar ise çeşitli yönleriyle ele alınacaktır. İkilik ,tarihsel bir sıralama ile alınacaktır. Bunun yaparken, köyün dönüşümü ve yeni düzenleme arayışlarının sonucu olan taslak ve önerileri de dikkate alarak çözüm önerileri de sunulması beklenmektedir. “Mahalleleşen köy”lere ilişkin yapılacak analizler betimleyici değil, sosyolojik, ekonomik , siyasal ve yönetsel unsurları da içine alan bir çözümleme denemesi olacaktır.

¹⁰² “Köy ve mahalle arasında geleneksel toplumda büyük fark vardır. Birincisi otarşik bir yapı içinde olup, mahalle şehrin bir bölümüdür.” İlber Ortaylı (2000), Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880) ,TTK ,Ankara ,s. 106.

1.MAHALLE VE KÖY ÜZERİNE

Mahalle ve köy, bulundukları alanların yani kent ve kırsalın “hücre”si olarak nitelenebilir. Bu nitelenebilir mahalle ve köyün salt fiziki büyüklüğünden kaynaklanmamaktadır. Whitehead’ın (1938:599’den akt:Moore ,2003:599) başka bir bağlamda ele aldığı ancak bizim için de zihin açıcı olan “*nicelik önceden tasarlanmış bir yapı yoksa hiçbir şeyi belirlemez.*” tespiti ,mahalle ve köyün gündelik ilişkiler ve yönetimi açısından sonuçlar çıkarmamızı gerektirmektedir. Komün yaşamının imgelemi olarak anılan köyler ve belediyeler, yüz yüze ilişkiler ve coğrafi bir aradılığı temsil etmektedir. Diğer bir deyişle, köy “komün” kavramını tam olarak karşılayan, toplumun birlikte yaşama ihtiyacı sonucu ortaya çıkan geleneksel bir yerel yönetim kademesini ve en küçük yerleşme birimini temsil eder (Nadaroğlu,2001:240).¹⁰³ Bunun yanında mahalle ise “*Birbirine yakın olarak yaşayan insanların doğal birliği olan mahalle, politik, idari, tarihi ve aidiyet temeli dayalı toplumsal özellikler taşıyan bir yerleşim birimidir.*” (Mumford,1954: 256-270’ten akt: Alada,2002:149) olarak tanımlanabilir. Köy ve mahallere ilişkin tespit etmeye çalıştığımız iki unsur ,coğrafi yakınlık ve yakın toplumsal ilişkiler bu tanımlarda yer almaktadır.

Bu temel unsurlar, bizi salt teknik çıkarsamalar yapmaktan kurtaracaktır. “Fiziki” olarak ele aldığımız bu birimlere insani etkileri katmak, farklı tartışmalar ortaya çıkaracaktır. Örneğin üretim ilişkileri, tarihsel süreç, merkezle olan ilişkiler bu alanlara girmektedir. Boran (1992: 21)’ın da belirttiği üzere, köy ve şehir arasındaki farklılık bu birimlerin sadece kendi doğasından ibaret değil, kapitalist sistemin niteliklerinden kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda Sanayi Devrimi öncesinde kendiliğinden ortaya çıkan yerel yönetim unsurlarının , sanayileşme ve onun ekonomik, yönetsel, siyasal karşılıkları sebebiyle merkezin içinde yer alan yeni bir yapılanmaya bıraktığı da belirtilmektedir(Alada ,2002:148).

Kent ve kırsal ayrımı , çalışmanın ana hattını oluşturan köy ile mahallere ilişkin yapılmış olan , bizim de ulaşmaya çalışacağımız birtakım tespitler ve sonuçlar için temel oluşturacaktır.Bir topluluğun nüfusu ya da fiziki yayılımının, devletin kabulünün bu ayrım için yeterli olmayacağı açıktır (Kurtkan, 1968:73). Kent ve kırsal ayrımının başlangıç olarak, coğrafi özelliklerden başlayarak birtakım ayrımları barındırdığından bahsedebilir.¹⁰⁴ Öncelikle teknolojik gelişmeleri esas alarak öncesi ve sonrasına ilişkin bir sınır çizen Kurtkan (1968: 75), teknolojik gelişmelerin etkisinin henüz gözlemlenmediği döneme ilişkin Sorokin ve Zimmerman’a atıfla tespitler yapmaktadır: Köy ve kente ilişkin ayrımlar “*mesleki farklılık*”, yer aldıkları coğrafyadan hareketle “*çevresel farklılıklar*”, insan topluluğundan hareketle “*nüfusun yoğunluğu*”, “*dağılımı*” ,bu topluluğun “*büyüklüğü*”, yine toplulukla ilişkili olarak “*sosyal hareketlilik*”, “*göçlerin yönü*”, “*sosyal tabakalaşma ve farklılaşma*” ile “*sosyal ilişkiler*” üzerinden tespit edilmektedir (Sorokin ve Zimmerman , 1930 :13-58’den akt: Kurtkan, 1968: 76-81).¹⁰⁵ Hepsi ayrı ayrı incelenmeyi hak eden bu başlıkların içeriğine ve buradan hareketle kent ile kırsal arasındaki farklılıklara ilişkin kısa bir değerlendirme yapmak mümkündür. Köyde daha çok tarım ve hayvancılığa ilişkin meslekler yürütülürken, kentte ise ticaret ve genel hizmetlere ilişkin işlerin görülmesi beklenmektedir. Bunun yanında, kentsel mekanların bu niteliklerle ilişkili olarak üretim sürecinin odağı, yerleşme merkezlerinin yoğunluklu; kırsal alanların ise tarım alanlarının görünür olduğu, yerleşimin kentlere göre düşük yoğunlukta olduğu alanlar olduğu görülmektedir. Köylerde gerçekleştirilen faaliyetleri “tarımsal” faaliyetler olarak nitelememiz kuşkusuz , bu ayrımı görülebilir kılmak amacını gütmektedir. Köyde, çalışma boyunca gösterilmeye çalışılacağı üzere, salt bu faaliyetle sınırlı olmayan , dolayımalarını da barındıran faaliyetler yürütülmektedir. Bu aynı zamanda, köy ve kent arasındaki ayrımın salt mekana dayalı gerekçelerle değil , toplumsal bağlamlarla ele alınmasının nedenidir. “*Köylü sadece tarımla uğraşmamaktadır. Toprak işleme bir kimsenin ihtiyaç duyduklarını üretebilir fakat o kimsenin aynı zamanda kendini giyindirmesi , ev inşa etmesi , kapacak yapması ve toprak işlemede kullanılan aletleri imal etmesi gerekir.*”(Wolf ,2000: 69). İnsanın

¹⁰³ İlber Ortaylı, Osmanlı mahalle ve köy yönetiminin 19. Yüzyıla kadar şehirlerdeki mahalle yönetimiyle benzer olmadığını ve komünal bir yapılanmayı yansıtmadığını belirtmektedir. İlber Ortaylı (2000), Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840- 1880) ,TTK, Ankara ,s.98.

¹⁰⁴ “Üretimin doğal temelleri olan coğrafya ortamı ve nüfus yoğunluğu ,sosyal evrimde önemli bir rol oynamalarına rağmen , tarihsel sürecin belirleyicileri değildir.”, Muzaffer Sencer(1971), Türkiye ‘de Köylülüğün Maddi Temelleri, Ant Yayınları ,İstanbul ,s.10.

¹⁰⁵ İtalikler yazarlara aittir.

bulunduğu çevreyi etkilemesi burada da tüm gerçekliği ile karşımıza çıkmaktadır. Ekonomik temelden devamla, kentlerde yaşayan insan yoğunluğundan dolayı, bu insanlar arasında benzerlikler bulmanın güç hale geldiğini öngörmüş olmak şaşırtıcı değildir. Göçlerin kırsal alanlardan kente doğru gerçekleştiği, bunun sonucu olarak toplumsal ilişkilerin dönüştüğü görülmüştür. Tüm bu tespitler, pek çok kimse tarafından dillendirilmiştir ve yeniden keşfedilmiş gerçekler değildir. Bizim açımızdan ortaya çıkması gereken temel unsurlardan biri, ifade edilen bu ayrımın salt doğal sebepleri olmadığı ve bu ayrımın ince sınırları olduğudur. İkinci olarak, insan unsurunun ve onun yaşam faaliyetlerinin, özellikle üretim ilişkileri ve biçiminin, önemli olduğudur. Nitekim bu gerekçelerimizi doğrular nitelikte, Boran (1992: 19), köy ve kentin nicel olarak yani yaşayan insan sayısına göre değil, *fonksiyonel farklara* göre ayrıldığını, köyün geçim unsurunu tarımsal faaliyetler oluştururken, kentin tarım dışı, özellikle ticaret ve sanayi faaliyetlerle ilişkili olduğunu belirtmektedir. İnsan coğrafyacıları da bu tespiti paylaşarak, demografik ayrımın yanında fonksiyonel ayrımın önemine dikkat çekerler (Tümerterkin, 1964 :2'den akt: Sencer, 1971: 16). Bunun yanında kır ve kente ilişkin birtakım tanımlar verilmiş olsa da bu alanların birbirini beslediği ve tarihsel süreçte birbirinden ayırtılamayacak olması dikkate alınmalıdır (Berkay, 2009:21).

Kır ve kente ayrımına ilişkin ortaya çıkan unsurlar, çalışma boyunca neyi arayacağımıza dair ipuçları vermektedir. Mahalle ve köyü, kent ve kıra dair çerçeve içerisinde değerlendirmemiz bize yol gösterici olurken, dönüşümü izleyebilmemizi sağlayacaktır. Bu dönüşüm tek yanlı ele alınamayacak çetrefil bir alana işaret ederken, diğer yandan kısıtlara yol açabileceği de gözden kaçırılmamalıdır.

Köy, tarihsel bağlamda ele alınabilen ve kendine özgü kişiliği kabul edilen bir birim olarak kabul edilmiştir. Kentleşme hareketinin görece olarak genç oluşu ve yaygınlaşmasının geç dönemde gerçekleşmesi köyün konumu güçlendirmiştir. “Kendiliğinden” oluşan bu örgütlenme, toplumsal bağlar ve ihtiyaçlar vesilesiyle ortaya çıkması sebebiyle, aşınmalarla birlikte var olmaya devam etmiştir. Anadolu coğrafyası da bu etkilerden bağımsız değildir. Selçuklu Devleti döneminden itibaren benzer biçimlerde “köy” idarelerine rastlanmıştır. Türkiye’nin yönetim geleneğini Osmanlı Devleti ile birlikte ele almak ise genel bir kabul haline gelmiştir. Köy ve bunun yanında mahalle Osmanlı Devleti’nde geleneksel yerleşim birimleri olarak kabul edilmektedir (Kavruk, 2004:5). Köylerin düzenlemelere konu olması ise ortaya çıkışından daha sonraki dönemlerde gerçekleşecektir.¹⁰⁶ Osmanlı Devleti’nde yönetim yapısında iyileştirmeye yönelik pek çok düzenleme yapılmış, köyler bir idari kademe olarak 1858 yılında yönetsel yapıda yer bulmuştur. 1858 yılında çıkarılan “Vali, Mutasarrıf ve Kaymakamların Vazifelerini Şamil Talimat” ı ile birinci maddesi yönetsel yapı hakkında bilgilendirmekte, bu birimler arasında köylere de yer vermektedir (Eryılmaz, 2006:222).

Köylere ait ilk düzenlemeler 1864 Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi’nde yer almıştır (Nadaroğlu, 2001:242). Eyalet sisteminden vilayet sistemine geçişi simgeleyen bu düzenlemenin, günümüz yönetsel yapısının temellerini oluşturduğu kabul edilmektedir. Köy, yönetim kademelenmesi içinde yer alırken, köy ve mahalle muhtarlıkları ile bunların görevlerine ilişkin düzenlemeler de Nizamname’de yer almıştır (Eryılmaz, 2006:222-223). Köylerde önceki düzenlemelerde olduğu gibi iki muhtar olacak ve bunun yanında ihtiyar meclisi bulunacaktır (Çadircı, 1985 :216).

“İdare-i Umumiye- i Vilayet Nizamnamesi” nde köye genel hizmetleri ve altyapısına ilişkin düzenlemeler yapma görevi verilmiştir (Toprak, 2010: 123). 1871 Nizamnamesi, nahiyelele ilişkin detaylı düzenlemeler yapmıştır. Bunun yanında, köy ihtiyar meclislerinin görevleri geniş şekilde belirtilmiştir. (Eryılmaz, 2006:224).

Bunları izleyen dönemde ise köyler 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi Muvakkatı’nda düzenlenen şekliyle yönetilmişlerdir (Kavruk, v.d., 2012:22). 1913 Nizamnamesi, 1864 ve 1871 Nizamnameleri’ndeki hükümleri ortadan kaldırmıştır. Bu sebepler köy ve mahalle muhtarlıklarına ilişkin hukuki düzenleme temelden ortadan kalkmıştır (Eryılmaz, 2006:226). 1913 Nizamnamesi’nde köy yönetimi önceki kademelemeden bir farklılık göstermeksizin varlığını korumuştur (Çadircı, 1985:226).

¹⁰⁶ Köyler ve nahiyelelerin yönetsel ve hukuki anlamda düzenlenmesi 19. Yüzyılda gerçekleşmiştir. Ortaylı (2000), a.g.k., s.99.

Köylerin Anadolu coğrafyasında yaşam tecrübelerinin bir sonucu olarak ortaya çıkması sebebiyle, pek çok düzenleme bu birim üzerinden gerçekleştirilmiştir. Osmanlı Devleti'nin geniş coğrafi yayılımı düşünüldüğünde, köyün salt yönetsel değil, üretimden sosyal ilişkilere uzanan etki alanı olduğu görülebilir. Gündelik yaşamda, kanuni karşılığını aşan bir süredir varolan köy idaresi, yeniden düzenlenmek için Cumhuriyet'in kurulmasını bekleyecektir.

Genel anlamda bakıldığında, kent yaşamının bir parçası olarak ele alınan mahalle ise uzunca bir süre köyle birlikte Osmanlı yönetsel yapısının geleneksel birimleri içerisinde anılmıştır. “*Geleneksel Türk şehirlerindeki mahalle; henüz sınıf ve statü farklılıklarının biçimlendirmede bir mekandır.*” (Ortaylı, 2008:305). Mahalleyi meydana getiren temel unsur, bir arada yaşam ve ortak mekandır. Mahalle yönetiminin oluşumunun nüveleri ise 1826'da muhtarlığın güvenlik ve hizmet sunma amacıyla ortaya çıkmasıyla görülmüştür (Toprak, 2010: 231). Mahalle esasen tüzel kişiliğe sahip bir örgütlenme olmakla birlikte temeli geçmişe dayanmaktadır. Mahalle yönetiminin yani muhtarlıkların kurulması II. Mahmut dönemine denk düşerken (Çadırcı, 1997:38), bir örgütlenme olarak kendini varedişi daha eski tarihe dayanmaktadır. Köy muhtarlıkları ile mahalle muhtarlıklarının üstlendiği görevler bazı farklılıkları ortaya koymak bakımından önemlidir. 1864 ve 1871 Nizamnameleri döneminde, mahalle muhtarlıklarının devletle mahalle halkı arasında daha fazla ilişki kurmaya yönelik görevler üstlendiği görülmektedir (Eryılmaz, 2006: 225). Muhtarlıkların, kentin en küçük birimi olan mahalleleri devletle temasını sağladığının kanuni alanda karşılığını bu yolla tespit edebilmek mümkündür.

Mahallenin yönetsel anlamda bir düzenlemeye konu olması ise 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile gerçekleşecek, bu düzenleme 1913 yılına kadar geçerliliğini koruyacaktır (Alada, 2002: 160). İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi Muvakkatı ile mahalle yönetimine ilişkin hükümler kaldırılmıştır. 1913 yılından 1933 yılına kadar mahallelerin fiili olarak varlığı sürmüş ancak mevzuatta karşılığı olmamıştır. 1933 yılında çıkarılan 2295 sayılı “Belediye Teşkilatı Olan Yerlerdeki Muhtar ve İhtiyar Kurullarının Kaldırılması Hakkındaki Kanun”la mahallenin resmi alandaki varlığı sonlanmıştır (Kavruk, 2004:182). 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile kentsel alanlar düzenlenirken, mahalle de Kanun'da yer almıştır. Mahalle kurumunun örgütlenmesi ve muhtarlıkların oluşumu merkezci bir adım olarak nitelenirken (Alada, 2002:159), kaldırıldığı dönemin ruhuyla bir çatışma yaşadığı tespit edilebilmektedir. Osmanlı mahallesi kendi ihtiyaçlarını kendinin karşıladığı, bu hizmetleri örgütlenme yetisine sahip bir kurumken, Tanzimat'la birlikte merkezin yönetim yapısı üzerinde müdahale isteğinden etkilenmiştir (Alada, 2002:159). 1924 Anayasası ve sonraki dönemde izlenen politikalar çerçevesinde “merkeziyetçi” bir yapıya öykünen Cumhuriyet Türkiye'si'nin bunu gerçekleştirmede bir araç olarak kullanabileceği “mahalle” ve özellikle “mahalle muhtarlığı” kurumunu tasfiyesinin nedeni tartışmaya açıktır. Mahalle yönetimi, mali kayıtlar tutmak, askerlikle ilişkili işlerden sorumlu olmak gibi görevleri üstlenip en küçük birimden merkeze doğru taşımakla yükümlüdür. Bu tartışmaya yeterli bir yanıt olmamakla birlikte, Belediye Kanunu'nun üstlendiği geniş kapsamlı görevler tüm kent yönetimini içine alırken, mahalleleri de bu kapsam içinde değerlendirdiği varsayılabilir. Bu sebepten ötürü, mahalle yönetimi için bir düzenleme yapılması gerekli görülmemişken, mahalle yönetimi ve muhtarlıkları tasfiye etme yoluna gidilmiştir. 1944 yılında çıkarılan 4541 sayılı “Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun” ile yönetsel alanda görülen boşluk ortadan kaldırılmıştır (Eryılmaz, 2001:179-180).

2. KÖYDEN MAHALLEYE: 1924'TEN GÜNÜMÜZE BİR DEĞERLENDİRME

Cumhuriyet'in kuruluşu, Anadolu coğrafyası için seküler ve üniter bir devletin ortaya çıkışına işaretler. Uzun yüzyıllar ne tam olarak kapitalist hale gelebilmiş ne de salt feodal unsurlarla yönetilen Osmanlı Devleti'nin kemale erememiş “burjuvalaşma” hikayesinden, Cumhuriyet de payını almıştır. İçinde bulunduğu ikilemi merkezileşme yoluyla düzenleme amacını güden son dönem Osmanlı yönetsel ve siyasal politikaları, Cumhuriyet'e de sirayet etmiştir. Yeni bir devlet ve toplum yaratma güdüsü, merkeziyetçi politikaları bir araç olarak benimsemiştir. Cumhuriyet'in ilanından hemen sonra çıkarılan 1924 Anayasası, uygulanma biçimiyle bu isteği ortaya koymuştur. Anayasa'dan hemen önce

çıkartılan 442 sayılı Köy Kanunu¹⁰⁷ ise gerek maddeleri gerekse çıkarıldığı dönem itibarıyla “tarihi” bir anlam kazanmıştır. Bu yıl aynı zamanda , “*rejimin güvence altına alındığı yıl*” (Bayrak,2012:1541) olarak yorumlanmıştır. Bu anlamda ,yönetmelik yapıda köyle başlayan düzenlemeleri diğer kanunlar izleyecektir. Köy Kanunu’nun “ yeni bir yönetmelik yapı yaratma” önceliği varken , niçin Anayasa’dan bile önce yürürlüğe girdiğine dair sorular (Kavruk, v.d., 2012: 1) ise gündeme gelmiştir. Elbette böyle bir çıkarsama yaparken, döneme özgü koşulları göz önünde bulundurmak gerekmektedir. “ *Cumhuriyet’in ilanı , hem modern bir ulus devletin kuruluşu ve ulusal bir ekonomi inşası yönünde kalıcı adımların atılması , hem de mevcut sınırların büyük ölçüde çizilmiş olması bakımından yerleşim sisteminin evriminde başlangıç yılı olarak alınmaktadır .*”(Ataay ,2001:56). 1923 ve izleyen yıllarda çıkarılmış olan kanunları değerlendirirken, bu kanunların ve dönemin ekonomi politikasının tespit edilmesi de önemlidir.

1921 Anayasası,¹⁰⁸ savaş döneminin tüm özelliklerini üzerinde taşımaktadır. Anayasa’da yer alan 24 madde, daha sonraki anayasalarla karşılaştırdığımızda öz ve çerçeve düzenlemeler yaparken, yönetim kademelenmesini düzenleyen maddeler , Anayasa’da büyük bir bölüm oluşturmaktadır. Bu maddelerin içeriği göz önünde bulundurulduğunda, merkezin etkilerinden kurtulmuş bir yönetim yapısına sahip olduğu tespiti geniş kabul görmektedir. Köyler ise “*nahiye bir veya birkaç köyden mürekkep olduğu gibi bir kasaba da nahiyedir.*” (madde 21) ifadesinde belirtildiği üzere , Anayasa’da bir yönetmelik birim olarak karşılık bulmuştur. Cumhuriyet’in ilanı ve izleyen dönemde yapılan düzenlemeler ise 1921 Anayasası’nın neden olduğu beklentileri sınırlamıştır. Özellikle 1924 Anayasası’nın merkezileştirmeye çokça gönderme yapılırken, Köy Kanunu’nun ise 1921 Anayasası mı yoksa 1924 Anayasası’nın mı etkisinde olduğu yine tartışmalı hale gelmiştir.¹⁰⁹ Nitekim 1924 Anayasası’nda ¹¹⁰“bucakların köylerden oluştuğu” (madde 89) ve “köylerin tüzel kişilik sahibi” (madde 90) olduğuna ilişkin ifadeler yer bulmuştur. Osmanlı Devleti döneminde köyler ve mahalleler ,kendi ihtiyaçlarını karşılayabilen, işlerini örgütleyebilen birimler iken özellikle II. Mahmut dönemi merkezileştirme hareketleriyle bu yetileri aşınmaya uğramıştır. Cumhuriyet dönemi Köy Kanunu ise yasal olarak geniş bir görev tanımı yaparak köyü kendi içinde çözümler bulmaya yöneltmiştir. Bunu yaparken elbette “köy muhtarlığı kurumu”nu ,tarihsel misyonunu yerine getirecek şekilde yani merkezin bir parçası olarak öngörmüştür. Köy Kanunu’nun çıkarıldığı 1924 yılında mahalleler fiili olarak varolmakla birlikte, kanuni karşılıkları yoktur.

1923 yılı ve onu takip dönemde, kırsal yerleşimlerin sermaye birikimini oluşturmada başat , kentlerin ise kırsal üretim faaliyetlerinin dönüştürüldüğü mekanlar olduğu görülmektedir (Ataay, 2001: 57). Kapitalist ekonominin temeli ,sermaye birikimi sağlayacak artı ürün elde etmek ve bunun sürdürülebilirliğini sağlamaktır. Sisteme dair tüm çatışmaların özü bu temele dayanmaktadır. Söz konusu dönem , Türkiye’nin kapitalist ekonomi tercihinin yaptığı ancak buna uyumlu olarak bir demokratik burjuva devrimini gerçekleştirmediği dönemdir. Sanayi mirası olmayan, topyekun sanayileşmeyi ise kısa bir sürede gerçekleştirmeye yönelik yeterli donanımı olmayan Cumhuriyet bu dönemde hala tarımsal üretim ve onun türevlerine dayalı bir ekonomik hayata sahiptir. Köy Kanunu’nun ilk Cumhuriyet’in kuruluşundan sonra yeni bir anayasal düzenleme dahi gerçekleştirilmeden gündeme gelmesine ilişkin , alt kademeden üst kademeye doğru bir düzenleme arayışı (Bayrak ,2012:1559) ya da toplumun birliğini sağlamak, onu kendi haline bırakmayarak bir güç elde etmeye çalışmak yani “*millet gücünü toparlamak*” (Kavruk v.d. ,2012:3) gibi anlamlar yüklenmiştir. Kuşkusuz belirttiğimiz noktalar , tümünden etkisiz değildir. Temel çatışmayı gözden kaçırmak ise bizi sadece kanunların yüzeysel analizine ya da dönemin koşulları ve topluma ilişkin bazı varsayımlar üzerine ilerlememize sebep olacaktır.

¹⁰⁷ 442 sayılı Köy Kanunu, 07.04.1924 tarihli 68 sayılı Resmi Gazete.

¹⁰⁸ <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, (E.T.:16.07.2014).

¹⁰⁹ Köy Kanunu’nun Cumhuriyet’in erken döneminde var olan özerklik anlayışını yansıttığına ilişkin değerlendirme için; Bülent Duru (2013), Demokratik, Ekolojik Yerel Yönetimlere Ulaşmada Köyler ve Köy Kanunu’nun Taşıdığı Olanaklar”, *Birikim Dergisi*, S. 296, Aralık 2013 (<http://www.birikimdergisi.com/birikim/dergiyazi.aspx?did=1&dsid=444&dyid=6575&yazi=Demokratik,%20ekolojik%20yerel%20y%F6netimlere%20ula%FEmada%20K%F6ylerin%20ve%20K%F6y%20Kanunu%92nun%20tan%FDd%FD%F0%FD%20olanaklar> , E.T: 19.07.2014).

¹¹⁰ <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, (E.T.:16.07.2014).

Köy Kanunu'nun çıkarıldığı dönem itibariyle “*Açık ekonomi koşullarında yeniden inşa*” (Boratav, 2009:13) dönemi olarak anılması, belirtilen sebeplerle döneme ilişkin kararlar ve düzenlemelere de yansımıştır. Köy Kanunu bu etkiden bağımsız değildir. Kanun'da özellikle köye atfedilen görevler , “*yeniden inşa*” ruhunu ve Kanun'un bu niteliğini yansıtmaktadır. Kanun on bölümden oluşurken, birinci bölümde fiziki belirleyiciler üzerinde durularak, nerelere köy denildiği (md. 1), köyün çevresindeki hangi unsurlarla bir bütün olduğu (md. 2), köyün sınırlarına (md. 3-4-5-6) ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Köyü belirleyen unsurun “nüfus” olduğu , “*Nüfusu iki binden aşağı yurtlara köy (.....) denir.*” maddesinden hareketle görülmektedir.¹¹¹ Bu bölümde “köyün başlı başına bir varlık” olduğu (md.8) belirtilerek tüzel kişiliğe sahip kılınmıştır. Bir yönetim biriminin tüzel kişiliğe sahip kılınması ise o birimi bütçeye ve hukuki bir kimliğe kavuşturmaktadır. Kanun'u oluşturan diğer bölümlerde ise köyün işlerine dair ayrıntılı düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Köyün organları da ayrı başlıklarla düzenlenirken, ihtiyar meclisine sınırlı da olsa yargısal düzenleme hakkı veren “*İhtiyar Meclislerinin Görecekları Davalar*” isimli altıncı bölüm, günümüzde yürürlükte olması bakımından önem taşımaktadır. Köyün bütçesine ve köylüye yüklenebilecek parasal yükümlülüklerle ilişkin ise ayrı bir düzenleme yapılmış olduğu görülmektedir. Sekizinci ve dokuzuncu bölümlerde köydeki görevlilerden “korucu” ve “imam” a ilişkin düzenleme yapıldığı görülmektedir. Köyde yer alan pek çok görevli olmakla beraber , “korucu” ve “imam”lara ilişkin Kanun'da neden ayrı bir düzenleme yapıldığı ise açıklanmaya muhtaçtır. Köylerin güvenliği önemli bir yere denk düşerken , Türkiye coğrafyasının geneli düşünüldüğünde homojen bir dağılıma sahip olmadığı tespit edilebilmektedir. Bunun yanında ,köylerin sayıları nedeniyle salt merkezi bir mekanizma ile güvenliğin sağlanmasında sorunlar çıkabilmektedir. Köy Kanunu ile köylere devlet tarafından geniş görevler atfedilirken , bu görevleri yerine getirirken, kendi imkanlarını kullanma ve yaratma yükümlülüğü de köylerin olmuştur. Köylerin güvenliğinin sağlanması da bu görevler içerisinde yer alırken, köy korucularının köy ihtiyar heyeti tarafından belirlenmesi ve bazı kişisel özelliklere (“iyi huylu tanınmış bulunması ve herkesle kavga çıkarmak ,sarhoşluk gibi huysuzluklarının olmaması”) sahip olmasının beklenmesi ,köy halkı ile yakın bağları göstermesi bakımından önemlidir. Köylerin geleneksel unsurların baskın olduğu yerleşimleri işaret ettiğine ilişkin yaygın bir kanı vardır. Geleneksel unsurlardan birinin de din olmasından ötürü, köy derneğinin yani köy halkının uzlaşısıyla önerilecek bir kimsenin imam seçilmesi Kanun'da düzenlenmiştir. Güvenlik ve inanç gibi hassas iki başlığın köy içinde bir çözüme bağlanması beklenirken, Devlet kendisini bu görevlerden tümünden uzak tutmamış, Kanun'la düzenleyerek belirlediği özellikleri taşımalarını istemiştir. Ek maddelerle yapılan düzenlemelerde ise ilk iki madde (md. 87-88), yabancıların köyde konut edinmelerine ve ikamet etmelerine ilişkindir. Türkiye Cumhuriyeti uyruğuna sahip olmayan kişilerin köylerde mülk edinmesi yasaklanırken, ikamet etmeleri ise İçişleri Bakanlığı'ndan aldıkları izne bağlıdır. Dönemin hala tarımsal ekonomiye dayanmakta olan bir ekonomi politikasına sahip olduğu hatırdan çıkarılmamalıdır. Buradan hareketle, kalkınmanın dinamiği olarak görülen kırsal alanların ,Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmayan kimselerin olması konusunda çekimser davranılmaktadır. Köy Kanunu'nun geçerli olduğu “köy” lerin yüz elliden yukarı nüfusa sahip olma şartı ise(md.89) köylere ilişkin nüfus kriteri koymaktadır. Nüfusu yüz elliden az olan köylere birleştirme yöntemi önerilmektedir (md.90). Köy Kanunu'nun yaygınlaştırılması ve köyde yaşayanların bu Kanun'u öğrenmesine ilişkin düzenlemeler (md. 91,94) kanunlaşmıştır. Köyün organlarından “köy derneği” nin köyde yaşayan tüm nüfustan oluşmasından dolayı ,Köy Kanunu katılımcılığın ön planda olduğu ve demokratik bir kanun olarak anılmaktadır. Kanun'un yaygınlaştırılmasına ilişkin bu çabanın sebebi , köyün kanuni organı olan köy derneğinin bileşenlerin yani tüm köy halkının bu konudaki sorumluluğundan ileri gelmektedir. Köyün gelirlerinden salmaya yönelik maddeler , “ Ek Maddeler” bölümünde yer alırken, seçimlere ilişkin düzenlemeler de bu bölümdeki diğer düzenlemeler arasındadır. Kentleşme olgusunun gözle görülür halde olduğu 1980 ve sonrası dönemde, köylere ilişkin yerleşim düzenlemeleri yapılmıştır. Kanun'da ayrı bir bölüm olarak kendine yer bulan “Köy korucuları” nın sosyal güvenlik haklarına dair ek maddelerde çeşitli ibareler bulunmaktadır.

¹¹¹ “Her ne kadar Köy Kanunu , köy topluluklarının kentsel topluluklardan demografik ölçüte dayalı olarak ayırır görünmekteyse de, diğer resmi tanımlarla köy –kent ayrımı belirsizleşmektedir.” Muzaffer Sencer (1971), a.g.k., s.15.

Doksan yedi maddeden oluşan Kanun , 1924 yılından itibaren bir dizi değişikliğe tabi tutulmuş, günümüze kadar bu değişiklikleri barındırarak gelmiştir. Kanun'daki madde değişikliklerinin dönemsel kırılmalar ve gelişmelerin izlerini taşıdığı söylemek yanlış olmayacaktır. Değişikliklerle elimizde kalan toplam ise Kanun'un 1924 ruhundan bağımsız değildir. Diğer bir deyişle, 1924 yılından günümüze kadar yapılan değişiklikler yeni bir kanun yaratmamıştır. Kanun'un tümü incelendiğinde ise değişikliklerin belirli yıllarda yoğunlaştığı görülmektedir.

1939 yılında yapılan değişiklikler (md.16- md. 95, ek md. 1-2-3-4-5), köyde uygulanan salmaya ¹¹²ilişkindir. Salmanın zorunlu köy işlerinin görülmesinde yeter miktarda bütçe bulunmadığında ve miktarı belirli olmak kaydıyla alınması öngörülmüştür (md. 16). Diğer maddelerde de bu vergiye ilişkin düzenlemeler ile hukuki ifadeler yer almıştır. 1939 yılı itibariyle tarım ekonominin temel belirleyicisi olmaya devam etmekteydi. Ülkenin tarım sektöründe yer alan kesimi %75,6 oranında idi (Çetin ,1999a: 229). 1939 Ziraat Kongresi'nde köy kalkınması için Türkiye'nin on bölgeye ayrılması kararı, tarıma dayalı kalkınma tercihindan vazgeçilmediğini göstermektedir (Avaner, .v.d. ,2007 :987). Bunun yanında , köyün kendi ihtiyaçlarını kendi karşılaması yönünde bir yaklaşımın olduğu tespit edilebilmektedir. 1924 yılından itibaren köyler kendilerine yeterli gelir yaratamamış , yine köy halkına dayalı bir kaynak oluşturma yoluna gidilmiştir. Yine 1939 yılında “Köy İşleri Üzerine Bazı Fikirler” isimli raporda köylerin hem yerleşim alanı hem de iktisadi bir birim olmalarına dair öneriler yer almaktadır (Avaner v.d. ,2007 : 1028). Köylere ilişkin arayışların, erken tarihlerde başladığını tespit edebilmemiz mümkündür.

1950 yılı değişiklikleri ise (md. 26- 29- 31-32 -46)köyün seçimle gelen organlarına dairdir. Bu maddelerden, 26., 29., 31.,32. maddeler kaldırılmıştır. Bu maddelerin yer aldıkları başlıktan dolayı köy muhtarı ve ihtiyar heyeti üyelerinin seçimi ve seçilme koşullarına ilişkin olduğunu söyleyebiliriz. Köydeki mecburi hizmetleri yerine getirmek için gereken çalışmaları yapmayan muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri ise cezalandırılacaktır (md. 46). 1950 yılındaki , seçmeye ve seçilenlere ilişkin düzenlemelere bakarken, elbette bu yılın Demokrat Parti'nin seçim zaferini hatırlamakta fayda vardır. 1946'da çok partili hayata geçişle birlikte başlayan yeni dalga Köy Kanunu'nda da karşılık bulmuştur. 1950 yılı ,aynı zamanda 2. Dünya Savaşı'nın reel ekonomi üzerindeki etkilerinin bir nebze de olsa atıldığı, halkın gelir gücünün görece olarak arttığı dönemdir. Halkın algılayışında “altın yıllar” olarak anılan bu dönem , her bakımdan yeni bir sürece adım atılmıştır (Boratav , 2009: 102).

Türkiye siyasal hayatı ve ekonomisinde, Demokrat Parti iktidarıyla yeni bir dönem başlamıştır. Çok partili yaşama geçişi , özellikle 2. Dünya Savaşı sonrası dünya düzeninin kuruluşu ve gelişmiş ülkelerin yardımlarından yararlanmak isteğinin güdülediği yadsınamamaktadır. Buradan hareketle, süreç “dünyayla eklemlenme”yi (Boratav ,2009:93) beraberinde getirmiştir. Ekonomik olarak liberalizasyonu hedefleyen yeni iktidar , özellikle büyük toprak sahipleriyle müttefiktir. Büyük beklentilerin geliştiği bu süreçte ise yeterli altyapıya sahip olmayan iktidar ve Türkiye burjuvazisi geri adım atmak durumunda kalmıştır. Bunun sebeplerinden biri de kuşkusuz, 1953 sonrası dönemde önceki yıllardaki dış ülkelerle alım satım ilişkisine erişilememiş olunması ve 1954 yılının “ *tıkanma yılı*” olarak anılmasıdır (Boratav ,2009: 108). 1954 yılı düzenlemeleri (md. 14 /32 -44/ 2) de bu gelişmeleri yansıtmaktadır. Demokrat Parti'nin tüm iddialarına ve onu önceleyen dönemdeki çalışmalara rağmen köyler hala refah seviyesine ulaşamamıştır . Bunun örneklerinden biri de köyün isteğe bağlı işleri arasına “*Köye elektrik tesisatı vücuda getirmek*” (md. 14/32) maddesinin eklenmesidir (Özefe, 2005:515). Bunun yanında, *gereği halinde* ihtiyar heyetinin köydeki gayrimenkulleri satın alacağına ilişkin düzenleme ise istenen refah düzeyine erişilememiş olunmasının ve müdahale gereğinin ortaya çıktığının bir göstergesidir(md. 44/2).

1960 yılındaki askeri müdahalenin ise ekonomik ,politik, yönetsel ve toplumsal karşılıkları olmuştur. Önceki dönemden tümüyle bir kopuş olduğunu iddia etmek güç olsa da özellikle yeni Anayasa'nın Türkiye'ye yeni bir açılım kazandırmış olduğu kabul edilmektedir. Anayasa'da mahalli idareler bir başlık olarak düzenlenirken , Köy Kanunu'nda da bu etkilere dayanarak birtakım yenilikler yapma yoluna gidilmiştir. Köy muhtarı ve ihtiyar heyeti üyelerinin seçilmesine yönelik birçok madde

¹¹² Salma, “Köy gelirlerinin, köyün zorunlu işlerini ve köydeki aylıklı görevlilerin aylıklarını karşılamaya yetmediği durumlarda, 20 lirayı geçmemek üzere her aileden alınan bir tür yerel vergi.” olarak açıklanabilir (www.tdk.gov.tr , TDK Bilim ve Sanat Terimleri Ana Sözlüğü, E.T.:12.07.2014).

(md. 21- 24- 28) kaldırılırken , seçildikten sonra hangi gerekçelerle bu görevlerine son verileceğine dair değişiklik yapılmıştır (md. 33). Bu değişikliklerden biri de seçildikten sonra “Cumhuriyet Senatosu” üyesi olanların il ya da ilçe idare kurulunca görevlerinden çıkarılmasıdır (md. 33/a -7). Sorumluluklarını yerine getirmeyen muhtar ve üyelere ilişkin yaptırımlar (md. 41) da düzenlenen yeni maddelerdendir. Öte yandan ihtiyar heyetine yargılama yetkisi veren maddelerden bir kısmı kaldırılmıştır (md. 49- 52,md. 57-65, md.67). Ek maddelerde de seçimlerin yapılmasına ve izleyen süreçte ortaya çıkabilecek itirazların nasıl yapılacağı yer almaktadır (ek madde 6-7-8). Anayasal düzenlenmelerin ve görelilik olarak geliştirilmeye çalışan anayasal özgürlük ortamında yapılacak seçimler ile seçimle göreve gelenlerin bu ruhu yansıtmaları istenmiştir.

1960’ lı yıllar bir yandan planlı dönem olarak anılırken, diğer yandan 1961 Anayasası’nın izlerini taşımaktadır. İthal ikameci ekonomik politikaları hüküm sürdüğü dönemde , Dünya’da Keynesyen ekonomik model izlenmektedir. Kapitalizmin altın çağı biri olarak anılan dönemde, geniş ve güvenceli istihdam olanakları, yüksek ücretler, sayısı gittikçe artan hak ve özgürlükler, görelilik bir refah ortamını beraberinde getirmiştir. Türkiye örneğinde kalkınmacı anlayışın ve uluslararası işbölümünün gereği ,tarım kesiminde birtakım iyileşmeler yapılmış, kırsal kalkınma politikaları yürütülmüştür. Bunun etkilerini 1970’li yıllarda görmek mümkündür. Uygulanmaya çalışılan “köy-kent” gibi projeler, popülist siyasette yer alan bazı söylemler (Ecevit’in “Toprak işleyenin , su kullananın” sloganı gibi) kırsal alana yönelik iyileştirme hareketinin göstergesi olmuştur. Bu yaklaşım ise uzun erimli olmamış, 1980 yılıyla özdeşleşen yeni dönem, planlı kalkınma ve devlet müdahaleciliğinden vazgeçişin sembolü olmuştur. Yeni dönem ,aynı zamanda yeni bir askeri müdahaleyi beraberinde getirecek; 1980’li yıllara damgasını her bakımdan vuran bir başlangıç olacaktır,

Bu dönemi Boratav (2009 :150)’ın dönemlemesi ile askeri müdahale yılları ve ANAPlı yıllar olarak ayırmak mümkündür. Ekonomik alandaki dönüşüm devlet yönetimine de yansımıştır. 1984 yılında yapılan düzenleme ile köy muhtarı ve ihtiyar heyetinin seçimine yönelik bazı maddeler kaldırılmıştır (md. 22-25). Bunun yanında dönem içerisinde gelişen bazı toplumsal olaylar olağanüstü hal ilan edilmesine neden olmuş, köylerdeki güvenlik önlemleri artırılmıştır. Böylece köy korucularının sayısında büyük artış olmuştur (“ Madde 69 – Her köyde en aşağı bir korucu bulunur. Nüfusu binden yukarı köylerde her beş yüz kişiye bir korucu daha tutulur.”). 1985 yılında yapılan değişiklikler ,bu ihtiyaca cevap vermek üzere ortaya çıkmıştır. Köy korucularının sayısının belirlenmesi ve köy korucularının ölümleri ya da yaralanmaları durumundaki hükümler, 74. maddenin eklerinde düzenlenmiştir.

1980’li yıllar ,aynı zamanda kentleşmenin gelişkinlik kazanıp ,geri dönülemez ya da değiştirilemez niteliğe büründüğü yıllardır. Kent –kır ayrımı yerini kentler lehine olmak üzere bu ayrımı belirsizleştirme eğilimine bırakmıştır (Duru ,2013). 1984 yılında üç şehirde “Büyükşehir Belediyeleri” nin kurulması yeni bir mekânsal dönüşümünü haber vermiştir. “Küresel” leştiği icat olunan sermaye birikimi ,yeni alanlara ihtiyaç duymuştur. Yerel dinamikler ise bu dönüşümü en net görebileceğimiz alanlardandır. 1987 yılının Köy Kanunu değişiklikleri ise salt teknik anlamda imar sorunlarını çözmeyi hedeflememiş ,temelinde belirtilen türde arayışlarla gelmiştir. Köy yerleşme planının yapılması , aşamaları ve uygulamaları ile çeşitli düzenlemeler Kanun’da yer almıştır (Ek madde 9-10-11-12-13-14-15).

2003 ve sonrası dönem, yeni yerel yönetimler kanunlarının habercisidir. 2003 yılında çıkarılmak Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile başlayan dönem, esasen 2003 yılında çıkarılması istenen Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nun parça parça yürürlüğe konmasıdır (Güler,2013b:8). Bu dönem yapılmak istenen ise Türkiye’nin yönetsel kademelenmesinde esaslı bir dönüşümdür. Belediye , il özel idareleri, büyükşehir belediyelerine ilişkin düzenleme yapılırken, köylere ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. Buna rağmen köylerin tüm yerel yönetimler kanunların dönüşümleri toplamından en fazla etkilenen yerel yönetim birimi olduğu söylenebilir (Güler,2013b:9). 2003 yılında Köy Kanunu’nda düzenlenen ,Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmayanların ya da yabancı topluluk ve şirketlerin mülk edinmesinin yasaklandığı madde (md. 87) kaldırılmıştır. Bu Türkiye’nin Avrupa Yerel Özerklik Şartı ve buna benzer sözleşmelere taraf olma çabasının bir göstergesi iken, 2003 yılına kadar yabancı sermayeden uzak tutulmuş yeni alanların da artık açılması anlamına gelmekteydi.

2006 ve 2007 yıllarında köy korucularına ilişkin maddelere ekler yapılmıştır. Korucuların sosyal güvenlik haklarında iyileştirmeler yapılırken ,istihdamları ve iş güvencelerine dair düzenlemeler yapılmıştır. Sayıları 1980’li yıllardan sonra hızla artan köy korucularının yeni ve ayrı düzenlemelere ihtiyaç duyduğu söylenebilmektedir.

2011 yılında yapılan düzenlemede (geçici madde 1-Ek: 13/2/2011-6111/187 md.) belediye haline dönüşmek isteyen ya da başka bir belediyenin sınırlarına dahil olmak isteyen belediyelerin sınırlarında yer alan mülklerin satışları düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile birlikte Güler (2013b :9)’in 2003 ve sonrası kanunlarının yönetim ölçeğini büyüttüğüne dair tespiti göz önünde bulundurulmalıdır.

Köye ilişkin 1924 yılından bugüne, Kanun’daki değişikliklerden hareketle, anlamlı dönüşümler olmuş, köyün kendi ihtiyaçları görmesi ve kendi yönetmesini hedefinde bazı aşınmalar olduğu tespit edilmiştir. Bununla birlikte, Kanun’un toptan bir değişikliğe uğramadığını görmekteyiz. Esasen Köy Kanunu’nun neyi temsil ettiği , halkın algısında nereye denk düştüğü önemli bir tartışmadır. “97 maddeden oluşan kanun incelendiğinde ,yeni devletin , yıllarca sadece asker ve vergi toplanacağı dönemde hatırlanan köylüleri çağdaşlaştırma isteği ortaya çıkar.” (Çetin ,1999b:231). Önemli bir misyonu üstlenmesi beklenen köylerin zamanla , “yerel yönetimler” temsiliyetini belediyelere bıraktığı tespit edilmektedir (Duru,2013). Bu dönüşüm, Dünya ve Türkiye’deki dönüşümü temsil ederken, kent alanlarının sermaye birikimini temsil etme yetisinin tartışmaya açılmaksızın kabulü anlamına da gelmektedir.

Mahallelerin ise bir örgüt olarak kabulü gitgeller şeklinde gerçekleşmiştir.1933 yılında belediyesi olan yerlerde mahalle muhtarlıklarının kaldırılmasını öngören 2295 sayılı Kanun uzun süre yürürlükte kalamamış , yerini 1944 yılında çıkarılan 4541 sayılı “Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun”¹¹³ a bırakmıştır. 1913’ten sonra uzun yıllar fiili olarak varolan mahallelerin yeniden örgütlenmesi ,halkın gündelik yaşam pratiklerinde yer aldığından dolayı zor olmamıştır. 15 Nisan 1944’te yürürlüğe giren Kanun, 26 maddeden oluşmaktadır. Mahallenin yönetim organları muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri olarak belirlenirken (md. 1) ,görevleri de ayrıntılı olarak sayılmıştır. Kentin en küçük birimi olan mahalle, geleneksel fonksiyonlarını yerine getirmeye devam etmektedir. Nüfusun kayıt altına alınmasına ilişkin (md. 3-1) ve güvenlik (md.3-6/C, md. 3-13) ile mali alana ilişkin düzenlemeler (md. 3-3/A-B) ,Kanun’da yer almıştır. Bunun dışında ,askerlik (md. 3-2) ve eğitimle (md. 3-11) ilgili hükümler bulunmaktadır. Köy Kanunu ile eş zamanlı olarak 4541 sayılı Kanun’da değişiklikler gerçekleşmiştir.

1947 yılında kaldırılan “Seçimi tasdik edilmeyen muhtarın yerine bir diğeri seçilir ve seçimi tasdik edilmeyen azaların yerine kendilerinden sonra rey kazanmış olan yedek azalardan biri getirilir.” (md. 17) hükmü , çok partili yaşama geçişle değişen seçim uygulamalarından birini temsil etmektedir.1950 yılında kaldırılan maddeler (md. 6, 11, 12, 13, 14, 15 ve 16) mahalle muhtarlarının ve ihtiyar heyeti üyelerinin seçimi , seçim süreci ve seçilme şartlarına ilişkindir. 1963 (md. 7 ,9) ve 1984 (md. 5,8, 19) yıllarında kaldırılan maddelerin mahallenin yönetimin ve organlarını düzenlediği görülmektedir. 1944 yılından itibaren Kanun’da görülen değişiklikler toplamının mahalle yönetimini iyileştirmeye ya da geliştirmeye yönelik bir bütünü temsil etmediği görülmektedir.

Kanunlardaki bu değişim sürecinde , bir yandan da kanunların toptan değiştirilmesi ile yerlerini yeni kanunlara bırakmasına yönelik çalışmalarda bulunmaktadır. Köy Kanunu’na ilişkin erken tarihlerden itibaren kanun tasarıları hazırlanmıştır. Bu tasarıların hiçbirinin kanunlaşmadığı dikkat çekmektedir. 1937 ,1951, 1956 (Gözübüyük , 1968: 220) genel kabul gören ve çalışılan birkaç Köy Kanunu taslağından bahsetmekle yetineceğiz. 1956 Köy Kanunu Layihası bunlardan biridir. Genel olarak tasarı;

“ Köyün ve köylünün yeniden ve daha açık tanımları yapılmış , köy sınırlarının çizimi çıkarılacak tüzüğe bırakılmış ,köy orta mallarının korunması için zabıta kurulması öngörülmüş ,zorunlu ihtiyari görevler ayrımı kaldırılarak sadece görevler sayılmış, köy derneği organ olmaktan

¹¹³ 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun, 10.04.1944 tarihli 5682 sayılı Resmi Gazete.

çıkartılmış, salma kaldırılmış ,İller Bankası vasıtasıyla vergi gelirlerinden illere pay verilmesi öngörülmüştür .” şeklinde özetlenebilir (Kavruk ,2004 :264-265).

1956 yılı itibariyle köylerin mali problemlerinin olması yanı sıra Türkiye idare tarihinin önemli bir ögesi olan köylerin tanımına ilişkin ortaklaşamadığı tespit edilmiştir. Köy Kanunu’nda iki ayrı bölümden oluşan geniş görevler, tek başlık altına toplanmıştır. Köyün demokratik bir yönetim birimi olarak anılmasının sebeplerinden olan ,köy halkından oluşan “köy derneği” ise kaldırılmaktadır.

1963 yılı Tasarısı ise daha kapsamlı olarak hazırlanmıştır. İçişleri Bakanlığı’nın bu alanda yaptığı çalışmalar ele alınarak hazırlanan tasarı 345 maddeden oluşmaktadır (Gözübüyük ,1968 : 220). Bu Tasarı’da köy kalkınma payı yerine köyleri destekleme fonunun yürürlüğe girmesi istenmektedir (Kavruk ,2004:265). Planlı dönemde ortaya çıkan Tasarı’da , köy kalkınması üzerinde özellikle durulmuş ve köylerin bölünüp sayılarının artmasına ilişkin çözüm önerileri geliştirilmeye çalışılmıştır (Gözübüyük,1968 :221). Kalkınmacı anlayışın uygulamaya geçirildiği dönemde köylerin iyileştirilmesi , bu anlayıştan bağımsız görülmemiştir. Tasarının geniş hacimli oluşu, bu konudaki hassasiyeti yansıtmaktadır.

2009 yılında çıkarılan Köy Kanunu Tasarı Taslağı¹¹⁴, 2003 yılı ve sonrası dönemde yerel yönetimler alanında yapılan düzenlemeler ile birlikte düşünüldüğünde anlamlı bir yerde durmaktadır. Cumhuriyet’in kuruluşundan sonra yönetsel alanı düzenlemeye ilişkin ilk kanun olan Köy Kanunu, ekonominin dinamiği olan kırsal alanının bir an önce düzenlenmesi çabasıdır. 2009 yılındaki metin yeni bir dönüşümü temsil etmektedir. Bunun en önemli göstergelerinden biri muhtarların seçmenler tarafından geri çağırma hakkıdır (md. 28).Türkiye’nin yönetim yapısında benzersiz bir düzenleme olan ve Paris Komünü’nün¹¹⁵ düzenlemelerini andıran bu maddenin yanında , “köy derneği” ni lağvedip yerine köy organlarını “köy meclisi” ve “muhtar” la sınırlayan hüküm (md. 12) bu ruha aykırı bir yaklaşımı temsil etmektedir . Köylerin kuruluşu salt demografik ve coğrafi belirleyiciler yerine Anayasa’da merkezi idarenin kuruluşuna benzer şekilde “*coğrafi, ekonomik, sosyal şartlar ile nüfus ve kamu hizmetlerinin gerekleri*” (md. 5) ile bir arada ele alınarak düzenlenmiştir(Kavruk v.d. ,2012 :169). Köyün görevleri tek başlık altında toplanmıştır. Köyün tanımını ve kuruluş şartlarını netleştiren , köy muhtarını halk tarafından geri çağırılması gibi çarpıcı düzenlemeler getiren Taslak , köyün yönetsel alanda yeni bir merkez olması niyetini taşımasa bile köye ilişkin düzenleme olanağı temsil etmesi bakımından önemlidir. Taslağın içeriğine ilişkin tartışmalar çeşitli olmakla birlikte köy yeniden gündeme gelmiştir. Yerel yönetimler ve dahası tüm yönetim kademelenmesinin yeniden örgütlendiği bir dönemde , gecikmeli de olsa köylerin bu dönüşümden payını alması beklenmektedir.

Bunların yanında, 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” belediye ya da köylere ilişkin düzenleme yaparak topluca köy ya da mahalle kurmayı hedefleyen bir kanundur (Kavruk ,v.d. ,2012:152). Kanun , ilk kademe belediyelerin bir kısmının tüzel kişiliğinin ortadan kalkarak ilçe belediyelerine bağlanması ya da köy yönetimi haline getirilmesi sonucu doğurmuştur. Bir yerel yönetimi olan belediyenin köye dönüşmesi ise yine tarihsel , yönetsel ve ekonomik açıdan bazı gerekçelere dayanmaktadır. Küçük belediyelerin büyükşehir belediyelerinde tasfiye edilerek büyükşehir belediyelerinde yer alan ilçe belediyeleri daha güçlü konuma erişmiştir (Özmen,2013:308).

“*Köyler mali ve teknik anlamdaki güçlükler sebebiyle*” yerel yönetim birimi olarak yer etmekte güçlük çekmiştir(Duru, 2013). Bunun köylerde yaşayan nüfus açısından da bir karşılığı olmuştur. 2000’li yıllarda yapılan reformlarda köylerin kendine özgü konumunu yeniden yükseltecek bir düzenleme yapılmamakla birlikte , bir tasfiye eğilimi de görülememektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile kentsel yönetimin sınırları genişletilmiştir. Yerel yönetim reformlarında “kent” alanı kırsal yöreleri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Tüm yönetim kademelerini “kentleştirmek” ilk bakışta sosyal ve ekonomik avantaj sağlayacak bir yaklaşım olarak görülse de “tek tipçi” bir

¹¹⁴ “Köy Kanunu Tasarı Taslağı” yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/koytasari2009 (E.T: 07.07.2014).

¹¹⁵ 1871 yılında Fransa’da işçilerin iktidarı ele geçirdiği , 71 gün süren işçi sınıfı egemenliğine dayalı yönetim özyönetim ve doğrudan demokrasi için eşsiz bir deneyim olarak anılmaktadır. Komün’ün dayandığı ilkelerden biri de yöneticilerin geri çağırılması hakkıdır. Konuya ilişkin geniş bilgi için bkz: Karl Marx (2012), *Fransa’da İç Savaş* ,Sol Yayınları, Ankara.

politikayı temsil etmektedir. Her toplumun yaşadığı yer , ekonomisinin dayandığı temel gibi sebeplerle yaşam alanları dönüşmektedir. Bu ayrım ,salt köy kent arasında değil, köyler arasında¹¹⁶ ya da köy ile kırsal alan¹¹⁷ arasında da olmaktadır. Türkiye coğrafyasında nasıl ki İzmir ile Hakkari’yi bahsedilen sebeplerle aynı zamanda aynı gelişmişlik düzeyine ulaşması beklenemez ise, kırsal bir yerleşimin yönetsel birtakım kararlar bu alanların dönüşmesi beklenememektedir.

“Eşitsiz gelişim”, coğrafik , ekonomik ve toplumsal unsurları bir arada niteleyen , diğer yandan da bu sonucun sadece doğal sebeplerle ortaya çıkmadığını anlatmaya çalışan bir kavramdır. Kapitalist sistemin ise pazara erişebilmek ve sermaye birikiminin akışını sağlamak gibi bir hedefi vardır. Ulus devlet, Dünya’da ve Türkiye’de uzun bir dönemi bu işlevi görmüştür. Sistem ,yapısal tıkanmalarını aşmak için çeşitli kırılmalar ve yenilikleri ortaya çıkarmıştır. Ulus devlet , yeni dönemde bir köprü görevi görmektedir. Yeni tek tipleştirme hamlesi ise “devlet” ile değil , devletin de içinde yer aldığı yeni mekanizmalarla gerçekleşmiştir. “Kalkınma Ajansları” böyle bir örneği temsil ederken, düzenlenen alanların hacmi gittikçe genişlemiştir. Bu tek tipleştirme hamlesinin diğer bir yanı da popülist söylemlerle varlığı devam eden ancak uygulamada iğdiş edilen kent yerleşimleri dışındaki alanların kentleştirilmesi çabalarıdır. Bunun son örneği olan 2012 yılında çıkarılan “6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”¹¹⁸ ise topyekun bir dönüşüme işaret etmektedir. Büyükşehir belediyeleri olan illerde , köyler mahalle haline getirilirken il özel idareleri de lağvedilmektedir. Köylerin mahalleye dönüştürülmesi , Türkiye’nin yönetim yapısı ve tarihi için benzersiz bir durumdur. Tarihsel ve yönetsel olarak karşılığı bulunan, kendinden beklenen gelişmeyi gösterememesinin sebebi salt yapısal faktörlere bağlanamayacak kadar çetrefil olan köylerden tümünden bir vazgeçiş söz konusu olmuştur. Bu düzenlemenin hukuksal alanda yarattığı tartışmalar bir yana, belediyeleri il özel idarelerinden farklı kılan mekan yönetimi, diğer bir deyişle kentsel yönetim olma özellikleri (Güler , 2013a :289) tüm alan yönetiminde esas haline getirilmiştir. Kentsel alanın en küçük birimi olan mahalle ise tüm alanın en küçük birimi haline getirilmiştir. Mahallenin uzunca bir süredir bir yönetim birimi değil çeşitli yerleşim birimlerinin bir arada bulunduğu alan (Kavruk ,2004 :109)olarak değerlendirildiği düşünülürse mahalleye kendini aşan görevler yüklenmiş olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Büyükşehir uygulamasının kent alanlarını düzenleyen uygulama olduğundan , köy yerleşiminin bu düzenlemeden etkilenmesi olağandır . Büyüyen ve gelişen kentlerin birtakım sebeplerle çevrelerinde oluşmuş yerleşim alanlarıyla birlikte ele alınması ve bu anlamda bütünsel bir düzenleme yapılması doğrudur ancak bu hiçbir şekilde tüm kırsal alanın kente dönüştürülmesinin gerekçesi olamaz. Gözler’in ifadesiyle , “*Şehirden 50 km uzaklıkta dağ başında 200 kişinin yaşadığı 50 evden oluşmuş bir yerleşim birimine kanun koyucunun “bir belediyenin mahallesidir” demesi, beş çocuklu bir erkeğe “bu erkek kadındır” demesi kadar saçma bir şeydir.*”(Gözler, 2013 :43) .

SONUÇ YERİNE: “KÖYLER NASIL KURTULUR?”

“KÖYLÜLERİ, SÖYLEYİN NASIL NASIL KURTARALIM ? ”¹¹⁹

Köylerin kentleştirilmesi serüveni, 2012 yılında çıkarılan bir kanun ile ortaya çıkmamıştır. 6360 sayılı Kanun’un büyükşehir belediyesi olan illerde geçerli olmakla birlikte yaygınlık kazanması beklenmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu , Kocaeli ve İstanbul’da alan yönetimini tasfiye edip, belediye sınırlarını il sınırları ile eşleştirmiştir. 6360 sayılı Kanun ile bu uygulama daha yaygın hale getirilmiştir. “ Büyükşehir”ler köylerin üzerini örtecek kadar genişlemiştir. Köy Kanunu

¹¹⁶ Bu konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için : Behice Boran (1992), *Toplumsal Yapı Araştırmaları(İki Köy Çeşidinin Mukayeseli Tetkiki)*, Sarmal Yayınevi, İstanbul, s.29-30.

¹¹⁷ Bu ayrıma ilişkin tartışma için bkz: Zerrin Toprak (2010) , *Yerel Yönetimler, Birleşik Matbaacılık*, İzmir, s.123-124.

¹¹⁸ 6360 sayılı “ On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ile Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun “ ,06.12.2014 tarihli 28489 sayılı Resmi Gazete.

¹¹⁹ Şükrü Erbaş (2014), “Köylüleri Niçin Öldürmeliyiz?”, *Bütün Şiirleri- 1*, 4. Baskı, Kırmızı Kedi Yayınevi, İstanbul, s.166-169.

ile izlerini tespit etmeye çalıştığımız dönüşüm , gerçekleşen değişikliklerle kendi göstermekte bir çekince göstermemiştir. Köyün gündelik ihtiyaçları ve gündemine ilişkin düzenlemeler, onu izleyen dönemde ise kalkınmacı anlayışın etkisi ile birtakım iyileştirme çabaları görülmüştür. 1980 ve sonrası dönem ise köylerin de İmar Yasası'ndan etkilenmesine yol açan düzenlemelere gidilmiştir

Köylerin salt birtakım yönetsel , politik ve belki duygusal saiklerle , eleştiri ya da iyileştirilmeye tabi tutulmadan varlıklarını sürdürmesi elbette sakıncalara yol açmaktadır. Bu alanların güncel bir tartışmanın öznesi olmayışının göstergelerinden biri büyük yarısının kapatılması iken bir diğeri ise yeni Köy Kanunu'nun çıkarılmayıp, tasarılar ,taslaklarla sınırlı kalmasıdır (Duru, 2013). 1924 yılında çıkarılan ve 90 yıldır esaslı bir dönüşüme uğramayan Köy Kanunu, köylere ilişkin fikir vermektedir. Bunun yanında, çok uzun bir dönem eş düzenleme ve yapıda ilerleyen mahalle ile köy arasında bağlantı kurulması doğal karşılanabilmektedir. Cumhuriyet dönemiyle birlikte mahalleler tüzel kişilikleri ve buna bağlı yetilerini yitirirken ,köyler bu vasfını sürdürmüştür. Köylerin giderek gündemden düşmesi ise pek çok açıdan ele alınan nedenlerle açıklanmaktadır. Köylerin yapısal ve hukuki nedenlerin yanında , değişen koşulları da barındıran kısıtları mevcuttur. Cumhuriyet'in ilk yıllarında ekonominin temeli olması sebebiyle ilk düzenlenen alanlardan biri olan köy ile bu süreçte tüzel kişilikten yoksun bırakılan mahalleler geçen yıllar içinde birbirlerinin yerine geçmesinin hazırlığı yapılan aktörler haline gelmişlerdir. Tarımsal üretimin belirleyici rolü , kırsal kalkınmanın dinamik olarak görülmesinden vazgeçişin en somut tezahürlerinden biri 6360 sayılı Kanun'la köylerin yerini mahallelerin almasıdır.

Tüm bunlarla birlikte, Köy Kanunu'nda gerçekleştirilen değişikliklerin karşılığı ise köylerin kalkınmanın dinamiği ya da köylere yeni rol biçme üzerinden gelişmemiştir. Kanun'da tali alanlara ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Diğer bir deyişle , Kanun'un kritik başlıklarına dair bir düzenleme ya da güncelleme görülmemiştir. *“442 sayılı Köy Kanunu'nda vergi alma , oy atma ve güvenlikle ilgili konularda değişiklik yapma gereği duyulmuştur.”* (Kavruk , v.d.,2012: 168).Bu tercih, teknoloji, iletişim ve ulaşım olanaklarının hızla geliştiği uzun bir süreci neredeyse göz ardı etmek anlamında gelmektedir. Toplumsal, siyasal ve ekonomik yansımaları barındıran bu tercih , köy ve mahalle arasındaki ikiliğinin konumlanışında da farklılıklar meydana getirmiştir.

Toplumsal olarak belirli değerleri taşımanın bir aracı olan ve mekânsal belirleyiciliğin ön planda olduğu köy ve mahalle , elbette zaman içinde aşınmalara uğramış, geleneksel anlamlarından kopuşlar yaşamıştır. Köyün mahalleyle karşılaştırıldığında kapalı bir toplumsal ilişki ağına sahip olduğu tespiti yapılabilir. Kırsal yaşamın getirdiklerini aynen yaşamında uygulayan köyde yaşayanlar, bu sebeplerden ötürü kentin getirdiği havayı üzerinde taşıyan mahalle ile aynı sosyal ilişkiler ağı içinde değildir. *“ Her köy bir topluluk oluşturuyordu :Kan bağıyla ,yaşam tarzıyla ve de oldukça katı bir kolektif çalışma örgütlemesi (çalışma tarihleri, vs.) ve pratik disiplin aracılığıyla birbirine bağlı insanların büyük ailesi.”*(Lefebvre, 2012:205). Bununla birlikte, Kanun'da gösterilen ve alışkanlıkla köylerde birlikte iş yapma ve etkileşim sürmektedir. Wolf'un da işaret ettiği üzere, köylerde törensel olan değerler üzerinden gelişmekten ziyade köylülerin gündelik hayatlarında karşılarına çıkan veya çıkacak olanlardan yani *“eylem”* üzerinden gelişmektedir (Wolf, 2000:159).

Günümüzde elbette, klasik anlamıyla ele alabileceğimiz, Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde ele alınan köyü bulabilmemiz oldukça zordur. Bununla birlikte, köy ve mahallenin konumlanışını ve mahallenin *sosyal bir birim* olarak ele alındığı (Kavruk ,2004:1) kabulü de reddedilememektedir. *“Sosyal dayanışma”* kavramı üzerinde durularak, genişleyen yönetsel ölçeklerde bu bağların kurulamadığından bahsedilmektedir. Değerler sistemi olarak ele alacağımız ve içinde geçmişten günümüze gelen kazanımlar toplamı da bu dönüşümden hasar gören bir kavram olarak belirtilmektedir.

Mahalle ve köyler arasında kurulacak yakınlıklar, aralarındaki ayrımı ortadan kaldıramamaktadır. Bu birimlerin ortaya çıkış sebepleri ve temsiliyetleri arasındaki fark ortadan kalkmış değildir. Mahalle ,Osmanlı Devleti döneminde Müslüman ve Gayrimüslim toplumun deyim yerindeyse kendi mekanlarını temsil eden bir birimdi. Mahallenin günümüzde sosyal bir birim olarak anılmasının temel sebeplerinden biri de hane toplumlarının salt fiziksel olarak ayrılmayıp yukarıda belirtilen sebepler gibi toplumsal faktörler ele alınarak ayrılmasıdır. Köylerin belirli değerlere göre konumlanmasıyla birlikte , mahallelerden ayrılan temel bir farkı vardır: Kendi üretimlerini

gerçekleştirebilme ve kendilerine yetebilme kabiliyeti. Bu aynı zamanda köylerin “kendi içlerine” kapalı topluluklar olarak anılmasına da sebep olmuştur. Mahalle içerisinde birtakım üretim faaliyetleri olmakla birlikte, bu faaliyetler mahallenin tüm ihtiyaçlarını karşılamada yeterli olmamaktadır. Bu mahalleyi, diğer mahalleler ya da kentin tamamıyla ilişki içerisine sokmaktadır. Bu ilişkisellik elbette ekonomik ve aynı zamanda toplumsal bir etkileşime sebep olmuştur. Mahalleler özellikle muhtarlıkların kuruluşuyla birlikte merkezin belirlediği ve merkezin işlerini kolaylaştıracak bir aracı haline gelmiştir (Kavruk 2004: 146). Bu vasıflarına rağmen merkezle ilişkisi bu başlıklarla sınırlanmakta; mahalle “kendi kaderine” terkedilmektedir. Bu sebeplerle istisnalar dışında mahallelerden kurumsallaşma beklemek oldukça iyimser bir yaklaşımdır. Köylerin üretim dinamikleri, yönetsel yapılarını da etkilemiş; tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi olmalarını sağlamıştır. Bununla birlikte köylerin yapısal problemleri mevcuttur. Köylerin öne çıkan bir yerel yönetim birimi olamayışıyla ilgili olarak çeşitli sebepler ortaya konabilir.¹²⁰ Mevzuata ya da yöneticilere, uygulamaya yönelik eleştiriler yapmak mümkündür. Gelişen teknoloji, kentleşme hareketleri, ulaşım ağları gibi sebeplerle öne sürerek dönüşümün temellendirildiği de görülmektedir. Bu unsurlarla birlikte, mekansal dönüşümün temelini değiştiren ekonomik paradigma olduğu önemli bir tespittir. Keynesyen politikaların uygulandığı dönem yükselen kırsal kalkınma arayışları ve köylere ilişkin çalışmalar; bu dönemin sonlanmasıyla giderek zayıflamıştır. 1980’li yıllardan günümüze gelen dönemde, çeşitli düzenleme arayışları devam etmiş olsa bile, bunun esaslı bir değişimin habercisi olduğunu iddia etmek güçtür. 6360 sayılı Kanun, mekansal dönüşümün niteliğini gösteren bir sonuç olmuştur. Yeni arayışlar, sadece kentler üzerinden gelişecektir. Bunun yanında, kentin ortaya çıkışının artış gösteren toplumun ve buna dayanan diğer nedenlerin mekanik bir sonucu olarak değil *muhtemel* bir sonucu olduğu hatırlanmalıdır (Wolf,2000:28). Köylerin yeniden dönüşü ise yeni ekonomik kırılmalar ve politikalarla gerçekleşecektir. Yeni bir Köy Kanunu’na ihtiyaç olup olmadığı ise bu tercihler sonucu ortaya çıkacaktır. Yaşam içinde gerçekleşen dönüşümler zaman zaman toplum tarafından konan kuralları aşmaktadır; bunlar olmazsa radikal yeniliklerin olması mümkün görünmemektedir. Köylerin kentleştirilmesiyle mahallelerin rolünün yeni bir boyut kazandığını söylemek yanlış olmayacaktır. En önemlisi köylerin dinamizmin mahalle içinde nasıl soğurulacağı tartışmasıdır. Mahallelerin ikincil ya da vasıfsız bir birim olduğunu imadan çok dinamizm farklılıklarına işaret eden bu tartışma, kanımızca bu düzenlemenin nasıl sonuçlanacağını belirleyecektir. Zira uzun süredir gündemde olan köyün ya da köy toplumunun hareketsizliğine ilişkin kabullere karşın “kırlardan ellerinden sümbülteberle gelenlerin”¹²¹ henüz yapacakları olduğu inancı sürmektedir. Mevcut altyapı ve hukuki düzenlemeler, toplumsal beklentiler ile köylerin mahalle içinde nasıl yer bulacağı ise tartışmalara açıktır. Dönüşümlere açık yönetim kademelenmemizde, bu değişimde ısrar devam ederse yapılacak şey ise mahalleye dönüşen köylerin, bu niteliklerinden bağımsız, mahalle olarak nasıl örgütleneceğini tartışmak olacaktır.

KAYNAKÇA

ALADA, Adalet Bayramoğlu (2002), “ Dönüşüme Açılan Kapı: Mahalle”,(*Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri* içinde), TODAİE, Ankara ,s. 147-166.

ATAAY ,Faruk (2001), “Türkiye Kapitalizminin Mekansal Dönüşümü” ,*Praksis* , Bahar 2001(2), s. 53-96.

AVANER, Tekin; KESKİN, Nuray Ertürk; ÖVGÜN ,Barış ;TURAN,Menaf (2007), “1939 :Yerde ve Yönetimde Deprem” (*Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929- 1939 içinde*), Türkiye Cumhuriyeti

¹²⁰ Kavruk , bu sebepleri “köy yerleşim yerlerinin sayısı ve çokluğu” , “ekonomik ve sosyal sorunlar” ve “yönetsel ve mali sorunlar” olarak belirtirken, Duru ise köy idaresinin çözümünü “kırsalın önemsizleştirilmesi” başlığında ele alıp sosyo -ekonomik bir analiz yapmaktadır. Kavruk (2004), a.g.k. ,s. 242-250; Duru (2013), a.g.m.

¹²¹ Turgut Uyar, “Kırlardan Geliyorlar” şiirinden. Şiirin atfı yapılan bölümü şu şekildedir :” kırlardan geliyorlar ellerinde sümbülteber/elbette kırlardan kırlardan gelecekler/ başka türlü nasıl güzelleşir bu akşamüstleri/söyleyin nasıl dayanılır bu dükkanlara depolar/ bu katran kokusu başka türlü nasıl geçer.” Turgut Uyar (2013), “Kırlardan Geliyorlar”, *Büyük Saat-Bütün Şiirleri* , 14. Baskı , Yapı Kredi Yayınları ,İstanbul ,s. 568.

İdare Tarihi Araştırması (TİDATA) AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi:2 , Ankara ,979-1081.

BAYRAK ,M.Burcu (2012), “1924: Rejimin Güvence Altına Alınması ve Anayasal Kuruluş” (Açıklamalı Yönetim Zamanizini 1919- 1928 içinde), Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA) AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi: 8, Ankara, s. 1541-1735.

BERKAY, Fügen (2009), *Tarih Toplum Köy Kent (Yerleşme Sosyolojisine Başlangıç)*, Ekin Yayınevi , Bursa.

BORAN, Behice (1992),*Toplumsal Yapı Araştırmaları(İki Köy Çeşidinin Mukayeseli Tetkiki)*, Sarmal Yayınevi, İstanbul.

BORATAV ,Korkut (2009), *Türkiye İktisat Tarihi 1908 -2007* , 13. Baskı ,İmge Kitabevi, Ankara .

ÇADIRCI, Musa (1985) "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi", *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, I.cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, s.210-230.

ÇADIRCI , Musa (1997), *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, TTK, Ankara.

ÇETİN ,Türkan (1999a) , “Cumhuriyet Döneminde Köycülük Politikaları : Köye Doğru Hareketi”,(*75 Yılda Köylerden Şehirlere* içinde), ed. Oya Baydar,:Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul,s. 213-230.

ÇETİN ,Türkan (1999b), “Modern Türkiye Yaratma Projesinin Orijinal Bir Boyutu :Örnek Köyler” ,(*75 Yılda Köylerden Şehirlere* içinde) ,ed. Oya Baydar, Tarih Vakfı Yayınları , İstanbul ,s. 231-240.

DURU ,Bülent (2013), “Demokratik, Ekolojik Yerel Yönetimlere Ulaşmada Köyler ve Köy Kanunu'nun Taşıdığı Olanaklar”, *Birikim Dergisi*, S. 296, Aralık 2013 (<http://www.birikimdergisi.com/birikim/dergiyazi.aspx?did=1&dsid=444&dyid=6575&yazi=Demokratik,%20ekolojik%20yerel%20y%F6netimlere%20ula%FEmada%20K%F6ylerin%20ve%20K%F6y%20Kanunu%92nun%20tan%FDd%FD%F0%FD%20olanaklar> , E.T: 19.07.2014).

ERBAŞ, Şükrü (2014), *Bütün Şiirleri -1*, 4. Baskı, Kırmızı Kedi Yayınevi ,İstanbul.

ERYILMAZ, Bilal (2001),*Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul .

ERYILMAZ , Bilal (2006), *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayınları, İstanbul.

GÖZLER ,Kemal (2013) , 6360 sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyeleri Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur? , *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013, s.37-82. (www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf, E.T.: 20.07.2014).

GÖZÜBÜYÜK , A. Şeref (1968) , “İdareyi Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Köy Kanunu Tasarısı” , *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C.23, S.1, s.217- 250.

GÜLER ,Birgül Ayman (2013a) ,*Türkiye'nin Yönetimi Yapı*,4. Baskı, İmge Kitabevi , Ankara.

GÜLER ,Birgül Ayman (2013b), *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım* ,4. Baskı, İmge Kitabevi , Ankara.

KAVRUK , Hikmet (2004), *Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi*, Odak Yayın Evi, Ankara.

KAVRUK ,Hikmet; ERDEM, Tevfik; ÖZTAŞ ,Nail ;KELEŞ, İhsan ; PUSTU, Yusuf ; AKTÜRK, Banu (2012), *Türkiye'de Köy Yerleşimi ve Yönetimi*, TODAİE ,Ankara.

KURTKAN, Amiran (1968), *Köy Sosyolojisi*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul.

LEFEBVRE, Henri (2012), *Gündelik Hayatın Eleştirisi I* , çev : Işık Ergüden, Sel Yayıncılık, İstanbul.

MOORE, Barrington Jr. (2003), *Diktatörlüğün ve Demokrasinin Toplumsal Kökenleri: Çağdaş Dünyanın Yaratılmasında Soylunun ve Köylünün Rolü* , çev. Şirin Tekeli- Alaeddin Şenel, İmge Kitabevi , Ankara .

- NADAROĞLU, Halil (2001), *Mahalli İdareler, Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması* , Beta , İstanbul.
- ORTAYLI , İlber (2000), *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840- 1880)* , Türk Tarih Kurumu , Ankara.
- ORTAYLI, İlber (2008), *Türkiye İdare ve Teşkilat Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara.
- ÖZEFE ,İbrahim (2005), “Köy İdarelerinin Sorunları ve Yeniden Yapılanması” , (*Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform içinde*), ed. Hüseyin Özgür –Muhammet Kösecik ,Nobel Yayın Dağıtım , Ankara.
- ÖZMEN, Alper (2013), "Türk Kamu Yönetiminde Mahalle Muhtarlıklarının Yeri ve İşlevlerine Yönelik Bir Değerlendirme, (*Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar içinde*), Ed. Y. Bulut, V. Eren, S. Karakaya, A. Aydın, Pegem Akademi, Ankara, s. 305-310 .
- SENCER , Muzaffer (1971), *Türkiye 'de Köylülüğün Maddi Temelleri*, Ant Yayınları , İstanbul.
- TOPRAK, Zerrin (2010), *Yerel Yönetimler*, 8. Baskı, Birleşik Matbaacılık, İzmir.
- UYAR, Turgut (2013), *Büyük Saat- Bütün Şiirleri* , 14. Baskı, Yapı Kredi Yayınları ,İstanbul.
- WOLF, Eric R. (2000), *Köylüler*, çev: Abdulkarim Sönmez, İmge Kitabevi ,Ankara.
- www.tbmm.gov.tr
- www.tdk.gov.tr

2014 YEREL SEÇİMLERİ İŞİĞINDA KAPATILAN BELDE BELEDİYELERİ: DEĞİRMENDERE'DE YERELLİK VE TEMSİLİYET SORUNU

ABOLISHED TOWN MUNICIPALITIES IN CONSIDERATION OF 2014 LOCAL ELECTIONS: LOCALITY AND REPRESENTATION PROBLEM IN DEĞİRMENDERE

Kadir Dede

Araştırma Görevlisi, Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

Uğur Sadioğlu

Yrd. Doç. Dr. Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

Ali Arda Yüceyılmaz

Yrd. Doç. Dr. Adnan Menderes Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü.

ÖZET

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un tasarı aşamasından itibaren üzerinde çokça durulan bir nitelik taşımıştır. Konuyla ilgili kapsamlı literatüre rağmen kanunun öngördüğü uygulamalardan belde belediyelerinin kapatılmasının çok fazla üzerinde durulmadığı düşünülmektedir. Oysa belde belediyelerinin sahip oldukları vasıflar demokrasi teorisi ve yerel yönetimler ile demokrasi ilişkisi açısından oldukça önemlidir. Çalışma, bu görüşlerden hareketle Değirmendere Belde Belediyesi örneğinden hareketle belde belediyelerin kapatılması konusunu yerellik, temsiliyet, katılım ve dolaylı biçimde de etkinlik çerçevesinde ele almaktadır. Değirmendere Belediyesi'nin 5747 Sayılı Kanunla kapatılmış oluşu ve geride kalan süreçte konuyla ilgili önemli bir deneyimi sunması, belediyenin yerel yönetimler alanında dikkate şayan bir geçmişinin olması, bağlı bulunduğu Kocaeli'nin 6360 Sayılı Kanun gerekçesinde bir emsal olarak sunulması gibi nedenler bu tercihte etkili olmuştur. Bu doğrultuda konuyla ilgili literatürün genel özelliklerinin sonrasında Değirmendere özelindeki gelişmeler geçmiş ve mevcut belediye yöneticileri ile yapılan mülakatlar çerçevesinde ortaya konmaktadır. Değirmendere deneyiminin etkinlik ve demokrasi arasında bulunan tercihlerin ilki adına edindiği başarıların, yerel yönetimlerin özüne ilişkin ciddi sorunlar arz ettiğinin bir göstergesi olduğu savunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Belde Belediyesi, Bütünşehir Modeli, Yerel Seçimler, Değirmendere, Demokrasi, Temsil.

ABSTRACT

The law no. 6360, which came out in November 2012 subjected to many discussions since its preparation process. Although there are different studies about the characteristics of the law, it could be claimed that attention on abolishment of the town municipalities is not too much. Though general specialities of the town municipalities are in direct relation with democracy theory and local governments. From this point of view, this study aims to analyse the abolishment process with reference to locality, representation, participation and efficiency and with focus to Değirmendere municipality. Değirmendere, which was abolished after the law no. 5747, presents an important experience about the system without town municipalities. In the first part of the study, general literature about the law 6360 will be discussed. Second part is about the five year old experience of Değirmendere which is drawn on the interviews with former and present mayors and members of city council. The study suggest that general emphasis on efficiency instead of democracy causes direct problems about local governments' essences.

Key Words: Town Municipalities, United City, Local Elections, Değirmendere, Democracy, Representation

1. GİRİŞ

12.11 2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, öngöröldüğü üzere 30 Mart seçimleri ile birlikte yürürlüğe girmiştir. Kanunla birlikte büyükşehir belediye sayısı 16'dan 30'a, büyükşehir ilçe belediyesi sayısı ise 143'ten 519'a çıkmıştır. Kanunun kamuoyunda dikkat çekici boyutunu ise yeni kurulan büyükşehir belediyeleri ve ilçeler kadar tüzel kişiliğine son verilen birimler oluşturmaktadır. Yeni düzenleme uyarınca il belediye sayısı 65'den 51'e, ilçe belediye sayısı 749'dan 400'e, belde belediye sayısı 1.977'den 396'ya, toplam belediye sayısı ise 2950'den 1396'ya düşmüştür. Kanun, belde belediyelerinin yanında büyükşehirlerde il özel idarelerinin de ortadan kalmasını ve köylerin mahalleye dönüşümünü içermektedir. Bu çerçevede de il özel idarelerinin sayısı 81'den 51'e, köy sayısı ise 34.283'den 17.720'ye düşmüştür (Çelik ve Altıparmak, 2013: 220). Kapatılan birimlerin oransal dağılımına bakıldığında ise il özel idarelerinin yüzde 36'sının, belediyelerin yüzde 53'ünün, köylerin ise yüzde 47'sinin kaldırıldığı ortaya çıkmaktadır (İzci ve Turan, 2013: 3).

Buna karşın kanunun çeşitli açılardan eleştirilere konu olduğu, bunların bir kısmının yapılan düzenlemeyle öngörülen elde edilmesinin önüne geçebileceği savunulmaktadır. Diğer bir vurgu ile, kanunun beraberinde ciddi sorunlar arz ettiği, varlığı sona eren birimlerin doldurulmasının kanunun içeriği ile mümkün olmayabileceği ya da geçiş sürecinin ciddi sorunlar doğuracağı şeklindedir.

Çalışmanın ilk kısmında 6360 sayılı kanunun eleştiri konusu edilen başlıca yönleri ortaya konmaya çalışılacaktır. Devamında ise içerik itibarıyla bu kanuna yaklaşan ve öncülü olarak kabul edilen 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun neticesinde kapatılan Değirmendere beldesi özelinde, gündeme gelen bütünşehir modelinin sunmuş olduğu deneyim irdelenecektir. Bu irdeleme, beldeye ilişkin geniş kapsamlı bir çalışmanın ön bulgularına tekabül edecek biçimde geçmiş ve günümüz yerel yöneticileri ile yapılmış derinlemesine mülakatlara dayanmaktadır. Özellikle mülakatların ortaya çıkardığı hususun Değirmendere örneğinden hareketle verimlilik adına yapılan düzenlemenin, siyasi temsil ve yerel katılım noktasında sıkıntılar doğurduğu savunulmaktadır. Diğer bir deyişle ölçekte ve idari birimde etkinlik üzerine girilen değişikliklerin, içerik itibarıyla demokrasi olgusunu ve demokrasinin yerel yönetimler ile olan sağlam bağına darbe vurduğu düşünülmektedir.

2. Literatür Araştırması

Literatürde 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un çok çeşitli biçimlerde ele alındığı ve eleştirel okumalardan geçirildiği görölmektedir. Kuşkusuz eleştirel perspektif ya da uygulamanın neler getireceğine ilişkin şüphe nedensiz değildir. Özellikle de kanun koyucunun, her ne kadar düzenleme öncesi konuya ilişkin taraflarla ve çeşitli kesimlerle müzakerelerde bulunduğu iddiası varsa da, bunun ne derecede geçerli olduğu tartışmaya açıktır (Forum 1, 2013: 4). Tasarının kabul edildiği ve yürürlüğe gireceği 30 Mart Yerel Seçimleri sürecinde memnuniyetsiz ya da endişeli kesimlerin çokluğu, hazırlık sürecinin niteliği hakkında bilgilendiricidir. Gerçekten de öngörülen değişiklikler, farklı gerekçelerle, farklı kesimlerin eleştirisine tabi tutulmakta, değişik kanallardan karşıt sesler ve endişeler yükselmektedir.

6360 Sayılı Kanun'un akademik açıdan ele alınışı ile siyasal gündemde tuttuğu yerin birbirinden oldukça farklı karakteristikler çizdiğinin burada belirtilmesi gerekmektedir. Akademik yaklaşım ve bu doğrultuda ortaya konan çalışmaların içerdiği kapsamlı dönüşüm nedeniyle kanunun değişik boyutlarına odaklanmaktadır. Eleştirel bir tavır takınan metinlerde öncelikli gündem maddelerinden biri değişikliğin anayasa uygunluğuna eksenindedir (Gözler, 2013). Anayasa'da öngörülen mahalli idare biçimlerinin açık olduğu ve bunlardan bir kısmının tüzel kişiliğinin kaldırılmasını öngören düzenlemenin anayasaya aykırı olduğu iddiası bu perspektiften dile getirilmekte ve yasal düzenlemenin öncesinde anayasada değişikliğe ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır. Kanuna dönük eleştirilerden bir diğeri ise evrensel hukuk normlarıyla olan çelişkisi üzerinedir. Türkiye'nin çekincilerle birlikte imza koyduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özel Şartı ve öngördüğü yerellik anlayışı

ve subsidiarity ilkesi, kamu sorumluluklarının genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılmasını öngörmektedir. Diğer yandan Türkiye'nin imza koyduğu beşinci maddesi uyarınca da *"Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz"* hükmünü içermektedir. Yasal düzenleme çok sayıda belediye ve köyün kapatılmasında sorumluluğun yurttaşın en yakın makamlarca yerine getirilmesi ilkesini geri plana iterken bunu herhangi bir referandum vb. uygulama olmaksızın gerçekleştirmiştir (Zengin, 2014).

Kanuna aynı zamanda ortaya konulan gerekçe ve referans gösterilen önceki düzenlemeler ile uyumu noktasında da şüpheyle yaklaşılmaktadır. 6360 sayılı Kanunla, daha önce 5216 sayılı Kanunla getirilen ve İstanbul ile Kocaeli için geçerli olan, belediye sınırlarının mülki idari sınırlarıyla aynı olması uygulaması tüm büyükşehir belediyeleri için geçerli hale gelmektedir (Karasu, 2013: 181). Burada düzenleme, Büyükşehir Belediyeleri'nin sahip olduğu iddia edilen avantajlar üzerinden gerekçelendirilmektedir. Büyükşehir Belediyelerin sınırları içindeki bölgede diğer yerel yönetim organlarından daha bütüncül bir bakışla daha büyük ölçekli planlar yapabildiği, diğer organların kısıtlı mali imkanlarına nispetle büyükşehir belediyelerinin sanayileşme, çevre ve ulaşım gibi problemlere çözüm üretebileceği savı sunulanlar arasında yer almaktadır. Bu çerçevede böylesi kapsamlı bir dönüşüm, hizmetlerde etkililik ve verimlilik ile imar-plan bütünlüğünün sağlanması; kaynak israfının önlenmesi; idari ve mali kapasitesi yetmeyen birimlerin kaldırılması zorunluluğuna dayandırılır (Zengin, 2014: 96). Kanunun gerekçesinde bir dikkat çekici nokta ise 5216 Sayılı Kanun ile gerçekleştirilen ve İstanbul ile Kocaeli özelindeki uygulamanın başarısının yeni düzenleme için bir örnek olarak sunulmasıdır. Buna göre söz konusu illerde planlama, ulaşım ve itfaiye vb. hizmetlerde etkinlik kazanılmış ve bunun diğer büyükşehir örnekleri için de geçerli olabileceği savunulmuştur (Yıldırım ve Selçuk, 2013: 434). Ancak sorun tam da bu şekilde sunulan gerekçede kendisini göstermektedir. İstanbul ve Kocaeli örnekleri, coğrafi alanın küçük, nüfus yoğunluğunun ise fazla olduğu örneklerdir. Bu farklı ilçeler ve beldeler arası mesafeyi oldukça daraltan ve neredeyse değişik birimleri iç içe geçiren bir görüntü sunmaktadır. Ancak 6360 Sayılı Kanunun konusunu oluşturan eski ve yeni kurulmakta olan büyükşehir belediyelerin burada ne ölçüde bir benzerlik taşıdığı tartışmaya açıktır. Sadece Van, Şanlıurfa ya da Mardin de değil, Bursa, Manisa ya da İzmir gibi yoğun nüfuslu örneklerde bile büyükşehir sınırları altına alınan ilçelerin merkeze olan uzaklığı oldukça fazladır (Adıgüzel, 2012: 168). Dolayısıyla hizmette etkinliğin öncelikle gerekçesini oluşturduğu böylesi bir düzenlemede büyükşehir merkezi ile 120 km'e kadar uzanan mesafede büyükşehir ilçe belediyelerine hizmet sunumunda ya da ilçeye ilişkin düzenleme ve planlamada ne derece etkin olunabileceği tartışmaya açıktır.

Etkinliği tartışmalı kılan bir diğer husus ise birimler arası mesafe kadar farklı birimlerin sunduğu heterojen görüntüdür de. Yeni düzenleme uyarınca büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki köylerin tüzel kişiliği ortadan kaldırılmış ve bunlar mahalleye dönüştürülmüştür. Köyde oturan halkın mahallî müşterek ihtiyaçları ile belediyede oturan halkın mahallî müşterek ihtiyaçlarının farklılığının büyükşehir eliyle sunulacak hizmet adına ciddi sıkıntılar barındırdığı aşîkârdır (Gözler, 2013: 46). Kanun, bu niteliğiyle yerel yönetim birimleri içerisinde belki en yerleşik, en köklü olan köy yönetimlerine darbe indirmekte, büyükşehirleri kırsal alanlara da hizmet götürmekle sorumlu kılmakta; sosyolojik olarak devam etmesine karşın idari bakımdan kır-kent ayrımını fiili olarak ortadan kaldırmaktadır (Zengin, 2014: 113).

Kanunun ayrıntılarına girilmeksizin yüzeysel bir şekilde incelenmesinde dahi, ortaya konulan yeni kurumsal mekanizma ve düzenlemelerden ziyade tüzel kişiliğine son verilen birimlerin çokluğu ve çeşitliği göze çarpmakta ve bu yönüyle eleştiri konusu olmaktadır. Alada'nın vurguladığı üzere (Forum 1, 2013) kanun koyucu farklı bir adlandırmayı tercih etmişse de 6360 Sayılı Kanun'un "1.591 Belde Belediyesini 16.082 Köyü Ve 29 İl Özel İdaresinin Kamu Tüzel Kişiliğini Ortadan Kaldıran, Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapan Kanun" şeklinde ifade edilmesi mümkündür. Bu adlandırma kanun aracılığıyla ortaya konandan ziyade ortadan kaldırılanın altını çizmekte, özellikle de tüzel kişiliği sona eren birimlerin boşluğunun doldurulmasını sorunsallaştırmaktadır. Kanun aracılığıyla ortaya çıkan yegâne birim sınırları il sınırları ile eşleştirilen büyükşehir belediyeleridir. İl özel idareleri, köy ve belde belediyelerin kapanması ile birlikte geçmiş yetki ve sorumluluklarının cüzi bir kısmı –ki bu İl Özel İdarelerinin kaldırılması ile birlikte illerde

valinin yönetiminde faaliyet gösterecek olan- Yatırım ve Koordinasyon Merkezleri'ne bırakılmakta, temel yükümlülüğü ise büyükşehir belediyeleri almaktadır.

Yatırım Koordinasyon Merkezi üzerinden valiliğe tanınan bu yetkiye karşın, kanunun genel itibarıyla mülki idare üzerinde de tahribat yarattığı, konuya ilişkin eleştirilerin bir diğer boyutunu oluşturmaktadır. (Çiner ve Karakaya, 2013; Çiner, 2014). Özellikle de geçmişteki yerel özerklik tartışmalarında sıkça karşımıza çıkmakta olan üniter devletin tasfiyesi ve federal bir yapıya ve başkanlık sistemine dönük hazırlıklar vurgusu (İzci ve Turan, 2013: 20), büyükşehir belediyelerinin artan yetkisi ile tartışmalı bir biçimde ilişkilendirilmektedir.

Netice itibarıyla kanun 30 ilde uygulanacak olan bir sistem değişikliği getirmiştir ve bu illerin her birinin kendine has fiziki ve siyasi özellikleri, deneyimleri ve beklentileri bulunmaktadır. Bu husus, kanuna ilişkin akademik değerlendirmelerin belli il örnekleri üzerinden ortaya konmasını teşvik etmiştir. Bu çerçevede Denizli (Özgür, 2013), Manisa (Ökmen ve Arslan, 2013), Van (İzci ve Menaf, 2013), Şanlıurfa (Karasu, 2013) vb üzerine gerçekleştirilmiş liyakatli çalışmalar ortaya çıkmıştır. Ancak çalışmalar, mevcut halleriyle gelecek uygulamalara dair öngörülerden ibaret kalmakta, her bir ilin kendi durumu çerçevesinde genel bir model ya da değerlendirmeyi sunmaktan uzak durmaktadır. Dolayısıyla literatürde konunun ele alınış tarzının gelişimi için, yeni uygulama çerçevesinde belli bir deneyimin ortaya çıkması beklenmek durumundadır.

3. Çalışmanın Kapsam ve Sınırlılıkları

Bu noktalardan hareketle çalışmanın Değirmendere deneyimi üzerine yoğunlaşmasının gerekçeleri ortaya konabilir. Öncelikle Kocaeli sınırları içerisinde bir örneğin seçilmesi, kullanımının doğru ya da yanlışlığı net değilse de bir galat-ı meşhur haline gelen *bütünşehir* uygulamasına ilişkin ciddi bir deneyime başvurma imkânını vermektedir. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin sınırları 2004 yılından beri il mülki sınırlarına genişletilmiştir (bkz. 2004 tarih ve 5216 sayılı BŞB Kanunu Geçici 2. Maddesi ve 2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun). Dolayısıyla 6360 Sayılı Kanunla genelleşecek bir uygulama olarak beldelerin kapatılmasının ilk örneklerinden biri ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu, 6360 Sayılı Kanun çerçevesinde yapılan tartışmaların öngörü niteliğinden çıkabilmeyi ve bizatihi deneyimin somut sonuçlarının tartışılmasına olanak tanımaktadır.

Diğer yandan beldelerin kapatılması hususuna bu çerçevede de ayrıca dikkat çekilmek istenmektedir. Keza kanuna ilişkin eleştirel perspektifler, birçok hususa dikkat çekmekte olsalar da beldeler, kanunun tüzel kişiliğini ortadan kaldırdığı unsurlar arasında üzerinde en az durulanına tekabül etmektedir. Buna karşın Değirmendere örneğinden hareketle kapatma uygulamasının bir belde belediye üzerinden dahi tartışılmasının oldukça farklı ve öngörülmeyen belli deneyimleri sunacağı düşünülmektedir. Kuşkusuz bu deneyimin de yetersiz kalacağı hususlar yok değildir. Nitekim belde ve köylerin kapatılması hususunda en az tartışma konusu edilen ilçe ya da il merkezleri ile artık bütünleşmiş birimlerin durumudur. Kanuna ilişkin kapsamlı eleştiriler getiren Gözler (2013: 69) dahi aşırı şehirleşme sonucunda şehir merkezine bitişmiş ve fiilen bu şehrin bir parçası hâline gelmiş beldeler için düzenlemenin yerinde sayılabileceğini dile getirirken, dolaylı olarak Değirmendere Belediyesi'nin kapanışının anlaşılır olacağını vurgulamış olmaktadır. Yine de Değirmendere gibi şehir merkeziyle bitişik bir belde belediyesinin kapatılmasının sonuçlarının sunduğu manzara, 6360 Sayılı Kanun ile söz konusu olacak uygulamalar açısından önemlidir. Keza beldeler özelinde düşünüldüğünde yeni kapanmış olanları Değirmendere'den çok daha ağır koşulların beklediğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Çalışmanın temel sınırlılığı ise belli il örneklerini konu edinen metinlerin olduğu gibi belde örneğinden hareketle de genelleştirmelerde bulunmanın sakıncaları çerçevesindedir. Hizmetler ve talepler, imkânlar ve koşullar, yüzölçümü ve nüfus gibi birçok temel kriter, her bir yönetim birimini adete *sui generis* kılmaktadır ve bu Değirmendere örneği için de böyledir. Dahası aşağıda açıklanacak olan sebepler çerçevesinde Değirmendere'nin bu kendine haslığının çok daha yoğun olduğundan da bahsedilebilir. Buna rağmen Değirmendere örneği, *bütünşehir* tartışmalarının en kenarda kalan boyutuna ilişkin önemli bir tablo içermektedir. Bu da tüm bu tartışmaların ülkenin genel siyasal yapısı

ve gündeminin gölgesinde kalışı, kutuplaşma, tartışma ya da çatışmaların ekseninde yerel yönetimlerin ve yerel yönetim olgusunun edilgen bir konuma itilmesidir.

30 Mart Yerel Seçimleri, ülkenin yerel yönetim geleneği açısından oldukça önemli bir milada tekabül etmektedir. Bunun başlıca sebebi ise bu seçimler ile birlikte 6360 Sayılı Kanunun uygulanmaya başlanacak oluşudur. Ancak böylesi önemli bir eşikte büyükşehir ve büyükşehir ilçelerinin seçim süreçlerinin, arifesinde bulunulan bu muazzam dönüşümü oldukça dar bir şekilde yansıttığı gözlenmiştir. 30 Mart Seçimleri, Türk'ün (2014: 9) oldukça yerinde saptaması ile "Türkiye'nin en genel yerel seçimleri" niteliğini taşımaktadır bu genellik çerçevesinde seçimlere muazzam bir anlam yüklenmiştir. Öyle ki seçimler, iktidar partisi hakkındaki yolsuzluk iddialarının seçmenler tarafından ne ölçüde ciddiye alınıp alınmadığının; önce Gezi Parkı ve sonrasındaki 17 Aralık süreçlerinin hükümete olan yurttaş güvenini ne ölçüde değiştirdiğinin, Kürt sorunu çerçevesinde içinde bulunulduğu iddia edilen çözüm sürecinin ne ölçüde desteklendiğinin ve dönemin başbakanının muhtemel bir cumhurbaşkanlığı adaylığının nasıl karşılanacağını ölçütü muamelesi görmüştür. Bu yoğun kapsam içerisinde de seçimin, artık il sınırlarına tekabül eden yeni sınırların, il özel idaresi ya da belde belediyelerinin bulunmadığı bir sistemin, köy ve mücavir alanları da yönetecek olan büyükşehir belediye başkanlarını ve meclis üyelerini seçeceği vurgusuna ne siyasetçiler, ne de adaylar kanadında sıra gelmemiştir.

Bu noktadan hareketle Değirmendere örneği, ülkenin makro siyaseti ve makro gündemi karşısında mikro bir siyaset ve gündem incelemesi olarak ele alınmakta, buradan elde edilen sonuç ve değerlendirmelerin en azından genelleştirilebilirliği üzerine bir sorun ortaya konmaya çalışılmaktadır.

4. Değirmendere'nin Yerel Yönetim Deneyimi

Geçmişteki nitelemesiyle Kocaeli İli Gölcük İlçesi'ne bağlı Değirmendere Beldesi, her ne kadar 1999 Depremi'nin merkezi oluşu çerçevesinde kamuoyu gündemine yoğun biçimde düşmüş ve bu niteliği ile farklı çalışmaların konusu olmuşsa da, bir yerel yönetim birimi olarak yerel yönetimler alanında da önemli bir tarihsel geçmişe sahiptir. Roma ve Bizans dönemlerinde de yerleşim yeri olduğu, bulunan kalıntılardan anlaşılan Değirmendere, Osmanlı döneminde de tarımsal ürünlerinin yaygınlığı ile kayıt defterlerinde ismi geçen bir yerdir. Özellikle 1965'ten beri adına bir festivalin düzenlendiği Değirmendere fındığının deniz yoluyla başkent İstanbul'a gönderildiğine dair 150 yıl öncesinin kayıtları bulunmaktadır. Değirmendere'nin göze çarpan önemli bir özelliği de Türk edebiyatıyla kesişimi ve edebî eserlerde yer buluş biçimidir. Servet-i Fünun dergisinin sahibi olan Ahmed İhsan Bey 50 yıl boyunca Değirmendere'de deniz kıyısındaki köşkünde yaşayıp burada vefat etmiştir. Bununla ilgili olup olmadığı bilinmemekle birlikte Değirmendere, devrin önemli edebiyatçıların eserlerinde de anılmıştır. Halide Edip'in 1912 tarihli *Yeni Turan* romanında "Değirmenderesi" "*yolları ve temiz küçük evleri ve otelleri ile mütevazı bir İsviçre köyü*" şeklinde anılmaktadır (1967: 112). Hüseyin Rahmi Gürpınar'ın "*Eşkiya İnde*" (1935) eserinin geçtiği ana mekân da Değirmendere'dir.

Cumhuriyet döneminde Değirmendere'nin tarihi Gölcük ile sıkı şekilde bağlantılıdır. Söz konusu bölgede Gölcük idari merkez olsa da, bu noktada Değirmendere'nin de geri planda kalmadığı söylenebilir. Gölcük Kazası, 09.06.1936'da kabul edilen ve 15.06.1936'da yürürlüğe giren 3012 sayılı kanunla kurulmuştur. Ancak o dönemde devlet daireleri için uygun bir binanın Gölcük'te bulunmaması nedeniyle devlet hizmetleri Değirmendere'de verilmiştir. Aynı durum 1944 yılında yinelenecek, Hükümet Konağı'nın istimlâk sahası içinde kalması nedeniyle İl Genel Meclisi kararıyla teşkilat bir kez daha Değirmendere'ye nakledilecek ve bu durum 10 yıla yakın bir süre devam edecektir.

1960 yılından itibaren belediye haline gelen Değirmendere'nin bu niteliği 2008 yılına kadar devam etmiştir. Diğer yandan belediye başkanlığı makamı bakımından Değirmendere'de bir ilke tanıklık etmektedir. 1962-1977 yılları arasında Değirmendere Belediye Başkanlığı'nı yapan Saniye Altuncu, cumhuriyet tarihinin dördüncü kadın belediye başkanı olmakla birlikte tek dereceli seçimle göreve

gelen ilk kadın belediye başkanıdır.¹²² Değirmendere Belediyesi'nin yaşattığı ilkler bununla ibaret kalmamış, 1989-2004 yılları arasında üç dönem boyunca bu görevi yapmış olan Ertuğrul Akalın başkanlığında belediye, ülkenin toplam kalite yönetimine geçen ilk belediyesi olmuştur. Yerel yönetimler alanında toplam kalite tartışmalarının ilk kez gündeme gelişi akademik açıdan da ilgi uyandırmış ve bu çerçevede belli çalışmalara imza atılmıştır (Eroğlu, 2001; Erkan, 2002). 1999 yılına gelindiğinde ise Değirmendere, 1999 depreminin yarattığı tahribattan en yoğun etkilenen yerlerden biri olmuştur. Kocaeli'nin hemen hemen tamamında geçerli olan nüfus hareketliliği buna bağlı olarak Değirmendere'de de gerçekleşmiş, nüfusun bir kısmı geçici süre de olsa çevre illere göç ederken, bölgenin sanayileşme hızının bir sonucu olarak farklı bölgelerden gelen nüfusun Değirmendere'de de yoğun biçimde yerleşmesine tanık olunmuştur. Depremi ardından belediye başkanlığı görevinde de değişim yaşanmış, Akalın'ın yerine göreve gelen Hasan Özer, beldenin son belediye başkanı olmuştur.

Kuşkusuz Değirmendere'nin bazı konularda Türkiye'nin ilkleri arasında yer alması, bu çalışmanın odağında yerleştirilmesini tek başına açıklamayacaktır. Ancak mevcut Gölcük Belediye Başkanı Mehmet Ellibeş'in kullandığı "*nüfusu ve geçmişi anlamında Değirmendere herhangi bir belediye değildi*" ifadesi bir yönüyle Değirmendere'nin bu bölgedeki farklı niteliğine işaret etmektedir. Özellikle temsil ve siyasal davranışın merkeze alındığı böylesi bu çalışmada Değirmendere'nin gerek son yıllarda, gerekse 30 Mart seçimlerinde ilginç veriler sunduğu gözlenmektedir. Özellikle tarihsel gelişimi ve kapatılma süreci çerçevesinde bağlandığı Gölcük İlçe Belediyesi ile ilişkileri konu itibarıyla dikkat çekicidir. Geleneksel bir karşıtlık olmasa da iki birimin oy verme davranışları, sosyo-ekonomik standartları, sosyal hayatı, sivil toplumun gösterdiği etkinlik vb. konularda ciddi farklılıkları bulunmaktadır. Bir belde belediyesi olarak Değirmendere'nin kapanma sürecinin özünde, coğrafi olarak ilçe merkezi ile bütünleşmiş konumu yer almaktadır. Ancak bu yakınlığın, bahsedilen unsurlar çerçevesinde herhangi bir karşılığı olmadığı açıktır. Dolayısıyla belde belediyelerin kapatılması hususunda Değirmendere, fiziki olarak yakınlığına karşın siyasal davranış anlamında hiç de yakın olmadığı bir ilçeye bağlanması ile dikkat çekmekte ve bu açıdan 6360 Sayılı Kanun'un gelecek uygulamaları açısından önemli bazı yönler ortaya koymaktadır.

Değirmendere'nin siyasal tercih ve davranışları açısından kendine has nitelikleri, parti aidiyeti fark etmeksizin altı çizilen bir durum olarak görülebilir. Bu durum, yapılmış olan görüşmelerde de kendisini göstermiştir. Çalışmada görüşlerinden yararlanan dört politikacıdan ikisi Adalet ve Kalkınma Partisi çatısı altında siyaset yapmış ya da yapmaktadırlar. Ancak mevcut Gölcük Belediye Başkanı Mehmet Ellibeş ile Değirmendere'nin son belediye başkanı (ki ertesi seçim döneminde Ellibeş'in yardımcılığı görevini üstlenmiştir) Hasan Özer'in genel yaklaşımlarında ayrılıkları noktaların Değirmendereli ve Gölcüklü olmaktan kaynaklandığını söylemek abartı olmayacaktır.

5. Değirmendere vs. Gölcük: Demokrasi, Siyasal Davranış ve Sosyo-Kültürel Karakter

5747 sayılı kanunun Değirmendere Beldesi'nin de tüzel kişiliğini kaldıran temel vurgusu, belde ile merkezler arasındaki mesafenin dikkate alınmasıdır. Bu açıdan Değirmendere, net bir şekilde Gölcük merkezine bitişmiş ve fiilen Gölcük'ün bir parçası hâline gelmiş belde niteliğinde görülebilecektir. Ancak burada dikkat çekici olan husus, başlangıçta aralarında mesafe bulunan iki yerin şehirleşme, sanayileşme vb ile yaklaşması gibi bir sürecin, Gölcük ile Değirmendere arasında söz konusu olmamasıdır. Gerek Değirmendere, gerekse Gölcük tüzel kişilik kazandıkları 1930'lı yıllarda yaklaşık 3 kilometrelik mesafede kurulmuş yerlerdir. Bu açıdan tarihsel ve yönetsel gelişimleri de bitişik nitelikte konumlanışları çerçevesinde olmuştur.

Bu yakınlığa karşın mevcut Gölcük Belediye Meclisi'nin CHP'li üyesi Pınar Naak, Gölcük ile Değirmendere arasındaki mesafeye ilişkin çarpıcı bir yorum yapmaktadır. Onun ifadesiyle Gölcük ile Değirmendere arasındaki 3 kilometrelik mesafede 30 yıl fark bulunmaktadır. Benzer bir görüş AKP'den seçilerek Değirmendere Belediye Başkanlığı yapan Hasan Özer tarafından da

¹²² Türkiye'nin ilk kadın belediye başkanı Sadiye Ardahan tek parti döneminde iki dereceli seçimle göreve gelmiş, Müfide İlhan ile Zekiye Midyat ise belediye meclisinin oyları ile seçilmiştir. İlginç bir tarihsel tesadüf, Türkiye'nin ilk kadın il belediye başkanı da 1968'de İzmit'te seçilen Leyla Atakan olmuştur.

ynelenmektedir. Özer'e göre "Değirmendere ile Gölcük arasında kültürel bir farklılık" vardır. Bu kendisini sıklıkla belli etmiş ve kapatılma ile birleşme süreçlerinde de karşılırlarına çıkmıştır. Özer farkın pratik bir yansımasını "Değirmendere Gölcüklüyü tanımaz, Gölcük de Değirmendereliyi tanımaz" şeklinde ifade edecektir. Özer'den önce üç dönem başkanlık yapan Ertuğrul Akalın ise Gölcük İlçe Belediyesi'nde Değirmendere ve Değirmenderelilere karşı ön yargı bulunduğunu söylerken, Değirmenderelilerin "aristokratik kesim" olarak görüldüğünü iddia etmektedir.

Aradaki farkı açıklamada ne ölçüde geçerli olacağı tartışmalıysa da, tarihsel geçmişte Değirmendere'de ve Gölcük'te belediye seçimlerini kazanan partilerin nadiren aynı oldukları bilgisi not edilebilir. 1984-1989 arasında DYP'li İbrahim Kaba'nın belediye başkanlığının ardından gelen SHP zaferi, esas itibarıyla bu partinin ülke çapındaki gelişiminin bir parçası iken Gölcük'te birinci parti DYP olmuştur. SHP'nin başta İstanbul olmak üzere belediyecilik adına ülke çapında gösterdiği performansın düşüklüğü ve yolsuzluk vakaları Değirmendere özelinde bir etkide bulunmamış, 1994'te Ertuğrul Akalın ikinci dönem için bir kez daha seçilmiştir. Buna karşın bu defasında Gölcük'ten çıkan sonuç, ülke geneli ile uyum arz edecek; Refah Partisi'nin ülkedeki yükselişi Gölcük'teki başkanlık makamının Refah Partili İsmail Barış'a geçişini de içerecektir.

Genel ve yerel seçimlerin birlikte yapıldığı 1999 yılında genel seçimler üç partili bir koalisyonu ortaya çıkarırken Gölcük ve Değirmendere adına 1994'teki tabloda herhangi bir değişiklik yaratmamıştır. Buna karşılık 28 Şubat sürecinin izleri, yerel politikaya da en azından söylem düzeyinde etki etmiş, özellikle Değirmendere'nin siyasal tercihine belde sınırları içindeki askeri lojmanlardan etkide bulunduğu dile getirilmiştir. Kuşkusuz partilerin aldıkları oy oranları göz önüne alındığında seçimden birinci ve ikinci parti olarak çıkan CHP ve DSP'nin %70'i aşan oy oranlarının lojmanlardaki nüfusun çok daha ötesinde olduğu açıktır.

2004 seçimleri ise Değirmendere ve Gölcük'ü de aşan biçimde AKP'nin ülke geneline vurduğu damganın Kocaeli'ye de vurulması anlamını taşımaktadır. Büyükşehir Belediyesi'ne ek olarak neredeyse bütün İlçe ve Belde belediyelerini AKP adayları kazanılmıştır. Kocaeli'nin tüm belediye başkanlarının aynı partiden oluşunun, il sınırlarının büyükşehir sınırları ile bütünleştirilmesi süreci ile ilgisini kurmak çok güç değildir.

Yine de dönemin AKP'li Belediye Başkanı Hasan Özer, birleşme sürecine dair aktardığı bilgiler, Değirmendere özelinde ciddi bir iradenin ve kapanmayı önlemeye dair bir çabanın ortaya konduğunu göstermektedir. Özer'e göre belde belediyelerinin kapatılması gündeme geldiğinde Değirmendere'nin Gölcük'e bağlanmak yerine ilçe merkezi olma girişiminde bulunulmuş, ancak birleşme potansiyeline sahip beldeler Halidere ve Ulaşlı'nın Gölcük'ü tercih etmeleri nedeniyle başarısız olunmuştur. Değirmendere için 2009-2014 arası dönem, 6360 sayılı kanunun öngördüğü modele dair ilk deneyimlerden birine tekabül etmektedir.

Eski Belediye Başkanları'ndan Ertuğrul Akalın, bütünşehir uygulamasının bölgedeki ilk dönemini bir kimlik yitimi olarak nitelendirmekte, özellikle AKP'nin ülke genelindeki uygulamalarının yerel düzeyde tüm Kocaeli için geçerli kılındığını ifade etmektedir. Bu çerçevede AKP öncesi dönemde bölgenin tüm beldelerinin kendine has bir kimliği ve marka değeri bulunduğu ifade edilmekte, Değirmendere'nin kültür, sanat ve bilim alanındaki etkinliklerle sesini duyurmasına ek olarak, Ereğli ve Halidere'nin tarım, Ulaşlı'nın balıkçılık ve Körfez'in karşı kıyısında Hereke'nin de halı konusunda isim sahibi olduğunu anımsatmaktadır. Buna karşın beldelerin ilçe belediyelerine bağlanması, kendi adlarına sahip oldukları özgünlüğün tümüyle yitirilip bir standartlaşmaya tabi tutulmaları anlamına gelmektedir.

Akalın'ın dikkat çektiği bu husus, geçmiş döneme şahitlik eden birçok kişinin dile getirdiği ve bu satırların yazarlarının da kendi kişisel deneyimleri çerçevesinde aşına oldukları bir pratiktir. Körfez kıyısındaki ilçe ve beldelerin farklı partilere mensup belediyelerce yönetilmesi, her bir belediyeyi diğerinden ayırt eden somut farklara sahip olmasına neden olmaktadır. En basit biçimiyle yol ve kaldırım malzemeleri, çocuk parklarındaki aletler ile havuz, fiskiye ve benzeri süslemeler her bir örnekte değişiklik göstermiştir. Ancak bütünşehir uygulaması, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin sınırları dâhilindeki tüm eski beldelerin standart bir inşa ve peyzaj uygulamasına tutulmasına neden

olmuş, en azından ilk elden tanık olunan çevre düzenlemesi bağlamında Değirmendere'yi Ulaşlı'dan, Halidere'yi Kavaklı'dan ayıran bir nitelik kalmamıştır.

Diğer yandan kapatılan bir beldenin bağlandığı ilçe belediyesindeki siyasal temsili noktasında ilk akla gelen mekanizma, ilçe belediye meclisi olacaktır. Diğer bir deyişle meclis üyelerinin dağılımında geçmişin belde yapısının belli oranlarda kendini hissettirmesi beklenebilecektir. Ancak Değirmendere özelinden Gölcük Belediyesi Meclisi'nin kompozisyon ve işleyiş biçimine bakıldığında, bu varsayımın geçersizliği görülmektedir. Hasan Özer, birleşme sürecinde şahsi beklentisinin, belediye meclisinde beldelerin nüfusları oranında temsil edilecekleri yönünde olduğunu, ancak bunun gerçekleşmediğini ifade etmektedir. Kendisi bunun sebebini “yabancılaşma” ile açıklamakta, sürecin karmaşası ve yaşanan acemiliğe ek olarak Değirmendereliler adına bir yabancılaşmanın geçerli olduğunu ifade etmektedir. Yerel topluluğun yönetime katılımı ve bu yöndeki konsantrasyonu açısından Değirmenderelilerin her zaman aktif olduğunu, ancak Gölcük'e bağlanmanın ardından bunun yerini büyük ölçüde ilgisizliğe bıraktığını dile getirmektedir. Halen Belediye Meclisi'nde yer almakta olan Naak ise, belediye meclislerinin genel niteliği ve başkana olan bağımlılığı çerçevesinde beldeler adına bir temsil kanalı olamayacağı yönünde görüş belirtmektedir. Mecliste başkanların sahip oldukları otorite adeta padişahlığı andırmakta, gündem ve oylama sonuçları da büyük ölçüde belediye başkanının isteği doğrultusunda şekillenmektedir.

Ertuğrul Akalın'ın kendi dönemine dair bir vurgusu ise belde belediye meclisi ile ilçe belediye meclisi arasında ciddi bir nitelik farkı olduğu izlenimini uyandırmaktadır. Mevcut yapıda belediye başkanının, onun da kendisinden ziyade partisel aidiyetinin belirleyici olduğunu vurgulayan Akalın, geçmiş dönemde ise kendilerinin oy birliğini ve iknayı aradıklarını ifade etmektedir. Her ne kadar bu geçmişe dair öznel bir yorum olsa da, belde belediyelerinin ve belde belediye meclislerinin kompozisyonu göz önüne alındığında gerçeklik ihtimali az değildir. Keza belde siyasetinde de farklı partiler arası mücadele esas olmasına rağmen, meclisi oluşturan tüm üyeler genel itibarıyla birbirlerini geçmişten tanımakta, beldenin sınırlı genişliği dikkate alındığında birbirleriyle bir şekilde ilişkili kişilerden oluşmaktadır. Dolayısıyla üyelerinin kökenleri özelinde düşünüldüğünde belde belediye meclislerinin ilçe belediye meclislerine nazaran hemşehrilik ve aidiyet noktasında daha fazla ortaklığa sahip üyelerden müteşekkil olduğu söylenebilecektir.

Belde belediyelerin kapatılmasını içeren farklı kanuni düzenlemelerinin her birinin teorik arka planında etkinliği sağlayacak ölçeğe dair bir vurgu göze çarpmaktadır. Ancak optimum ölçeğin demokrasi ve yurttaş beklentisi bakımından her zaman için bir ideale tekabül ettiğinden söz edilemez. Yeni düzenlemeyi büyük ölçüde benimsemiş olan Mehmet Ellibeş bu noktada konuya bir yandan 2000, diğer yanda Değirmendere gibi 30000'in üzerinde nüfusa sahip beldelere sahip olduklarını ve bunların kendi başlarına yetersiz imkânlarla sahip olduğuna işaret ederek büyükşehir belediyesinin yetki sahibi oluşunu olumlamaktadır. Ancak Hasan Özer, konunun ilk bakışta dikkate alınmayan bir boyutunu vurgulamakta, vatandaşın her zaman başkana kolay ulaşmayı ve meclis üyeleriyle yakınlığı arzu edeceğini söylemektedir. Kişisel yaşam deneyimleri ışığında bu tespitin geçerliliği muhakkaktır. Optimum ölçekte etkin bir hizmet sergilenememiş olsa da gerek Akalın'ın, gerekse Özer'in gündelik yaşamın doğrudan içinde oluşu, yurttaşların belediye ile kurdukları bağ bakımından farklı sonuçlar yaratmıştır.

Beş yıllık uygulamanın sonuçları ve yurttaş tepkileri konusunda Akalın ile Naak bir kutbu, Ellibeş diğer bir kutbu oluştururken Özer'in iki tarafın ortasında kaldığı gözlenmektedir. Naak, Değirmendere özelinde sahip olunan hemşerilik ve aidiyetin ilçe yönetimi noktasında hiçbir karşılığının olmadığı, kendini yönetme pratiği anlamında tüm deneyim ve kurumsal yapının da giderek ortadan kalktığına işaret etmektedir. Akalın'ın aidiyet noktasındaki vurgusu ise bir beldeye ait olmaktan önce partinin, onun ardından ise etnik kimliğin geldiği ve Gölcük'te “Gürcü Milliyetçiliği”nin karar mekanizmalarında belirleyici olduğudur. Teorik açıdan şaşırtıcı olsa da Kocaeli dâhilinde farklı etnik kompozisyonların yerel siyasete ve özellikle belli ekonomik sahalarla doğrudan etkisi bulunmaktadır. Bu noktada Gölcük özelinde Gürcü ve Lazların, Karamürsel'de Boşnakların, Kocaeli'nin doğu kısmında ise Laz ve Çerkeslerin yerel siyasette dikkate alınan unsurlar olduğu gözlenmektedir. Dolayısıyla öncelikle mensubu olunan parti, ardından da etnik kimliğin tesirinin söz konusu olduğu

farklı karar alma mekanizmalarında Değirmendereli olmak biçiminde bir aidiyetin içeriği de ancak kültürel sahada ve Bourdieucu anlamda sosyal sermayede sınırlı kalmaktadır.

6. Değirmendere, Gölcük ve Kocaeli: Verimli ve Etkin Bir Yönetim?

Hemşerilik ve aidiyetin herhangi bir tesirinin bulunmadığı belde belediyelerin kapatılması sürecinin düşünsel arka planında verimlilik yer almakta, buna ilişkin söylem Belediye Başkanı Mehmet Ellibeş'in geride kalan beş yıla dair değerlendirmelerinin de temelini oluşturmaktadır. Geçmiş yapıda beldelerin bir yandan ciddi alt ve üst yapı sorunları ile karşı karşıyayken, sahip olunan sınırlı bütçenin ancak belediye başkanının ve sekreteryasının maaşını karşıladığını dile getirmektedir. Bu husus, özellikle 1999 ile 2004 yılları arasında ve Değirmendere özelinde somut biçimde gözlenebilecek bir durumdur. Belediyenin maaşları ödeyemediği konusu gündelik hayatın her alanında sıkça zikredilen bir konu olduğu gibi, özellikle deprem sonrasında Çınarlık Meydanı'nda girişilen yeniden düzenleme faaliyetlerinin tamamlanmayışı da bahsedilen maddi sıkıntının göstergelerinden olmuştur.

İnşa faaliyetlerinin kapsam ve hızının verim ve etkinliğin göstergesi olması halinde, kapatılma sürecinin belde sınırları içinde yaşayanların lehine olduğunu söylemek mümkün olacaktır. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi ve Gölcük Büyükşehir İlçe Belediyesi'nin yönetimi altında Değirmendere'de ciddi alt yapı çalışmaları yapılmış, şehirlerarası yol üzerindeki köprülülük kavşaklar, Kültür Merkezi ve Meydan inşaatları, sahil şeridinin yeniden düzenlenmesi, deniz yolu ulaşımının alt yapısının kurulması ve vapur ile deniz otobüsü seferlerinin başlaması bu noktada ön plana geçmiştir. Ancak Özer'in etkinliğe dair görüşleri çerçevesinde alınan yanıtlar konunun farklı bir noktasını gündeme getirmektedir. Özer ilçe belediyesi noktasında etkinliği *"geçmişte yedi farklı başkan koştururken şimdi bir başkan koşturuyor"* biçiminde betimlemekte, büyükşehir belediye başkanlığı özelinde de *"önceden istişare etmek üzere 44 belediye başkanını çağırırdı; şimdi 12 başkan çağırıyor. O manada olumlu... tek elden yönetmekle ilgili bir etkinlik sözkonusu"* yorumunda bulunmaktadır. Bu noktada verili bir alanda toplam belediye başkanı sayısının azlığının etkinlik delili sayılması halinde ilçe belediye başkanlarının neden varlıklarını korudukları sorusu ister istemez gündeme gelmektedir.

Verim ve etkinlik bağlamında düzenlemeyi ve kendi deneyimlerini bütünüyle başarılı bulan Ellibeş, konunun demokrasi boyutunda da manzaranın olumlu olduğu kanaatindedir. Öncelikle bütünşehir uygulaması ile beldelerin başa çıkamayacakları sorunların üstesinden gelinmiş ve buna bağlı olarak da beldelerin gereksizliği de ortaya çıkmıştır. Üstelik kendi kanaati, nüfusun düşük olduğu beldelerde halk yararından ziyade yönetimi elinde bulunduran ailelerin çıkarı ön plana alındığı, yeni sistem ise kalabalık nüfus ile böylesi imtiyazları sürdürülemez hale getirdiğidir. Dolayısıyla bu, belediye hizmetlerinin de demokratikleşmesi anlamına gelmektedir. Dahası Ellibeş, demokrasilerde duygusallığın yerinin olmadığını ve hiçbir seçmenin de iflas noktasına gelmiş bir yönetim tarzının devamlığını savunmayacağını iddia etmektedir. Bu çerçevede kendisinin üçüncü kez belediye başkanı seçilmiş olmasını da seçmenlerin birleşmeden duyduğu memnuniyetin bir göstergesi olarak gördüğünü belirtmektedir.

Ellibeş'in bu sözlerine karşılık en azından 30 Mart seçimlerinde Değirmendere sınırları dâhilindeki seçmenin kendisini desteklemediği de ifade edilmelidir. Beldenin kapatılmasından önce Değirmendere Belediyesi sınırları dahilindeki mahallelerde kullanılan oylar neticesinde AKP 4561 oyda kalırken CHP'nin aldığı oy ise 12161 olmuştur (Bizim Kocaeli, 2014). Bu noktada CHP Değirmendere'de kullanılan oyun yaklaşık %70'ini alırken AKP'nin oy oranı %25'te kalmıştır. Bu durumun Ellibeş ya da bütünşehir modeline ya da Değirmendere üzerinden tanımlanan bir aidiyete mi ilişkin olduğu ve bunlara atıfla açıklanabileceği tartışmaya açıktır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Ökmen ve Arslan (2013: 99) büyük şehir belediye modeline geçişi konu edinen bir yazısında, bu sistemin sahip olduğu avantajları sıralarken, herhangi bir il veya ilçe belediyesinin kendi imkânlarıyla tek başına yapamayacağı ölçekte, çok sayıda yol, cadde, sokak, köprülülük kavşak ve battı-çıkıtı gibi ulaşım altyapı projelerinin çok daha kolay bir şekilde hayata geçirilebileceğine işaret etmektedir. Gölcük Belediye Başkanı Mehmet Ellibeş, bu öngörünün bilfiil geçerli hali olarak Değirmendere'ye yapılmış olan köprülülük kavşağın önemine değinmiş, bizzat bu kavşağı yeni modelin bir kazanımı olarak övgü konusu etmiştir. Buradan hareketle çalışmanın sonucunun, ilgili kavşağa dair farklı anlamlandırma biçimleri üzerinde bir değerlendirme ile ortaya konması mümkündür.

Değirmendere deneyiminin sunduğu en önemli sonuç, yerel yönetim tartışmalarının etkinlik ve verimlilik olguları ile yerel kimlik, aidiyet ve demokrasinin farklı uçlara yerleştirilmelerinin yarattığı sakıncaları örnekleyen niteliğidir. Gölcük Belediye Başkanı tarafından vurgulandığı gibi Değirmendere'ye yakın geçmişte yapılan köprülülük ne Değirmendere, ne de Gölcük Belediyesi tarafından yapılamayacağı ve işte bu yüzden Kocaeli Büyükşehir Belediyesi tarafından inşa edildiği vurgusu manidardır.

Başkanın yorumu kuşkusuz geçerli olmakla birlikte, bu etkinlik karşısında fedakârlık etmek durumunda kalanın demokrasi ve özerklik olması, ilgili örneği aşan bir Türkiye gerçeğidir. İnsanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için, verili çevreleri kapsamında, genellikle de aşına oldukları bir kişiyi belediye başkanı seçmelerinin köprüsüz kalmalarına neden olması tartışmanın ne derece yanlış bir alan üzerinden götürüldüğüne delalet eder. Diğer yandan meselenin odağında her zaman verimlilik ve etkinlik yer alacaksa, sadece yerel yönetimler özelinde değil, ülkenin genel siyaseti açısından da demokrasi oldukça kusurlu bir rejimdir. Nitekim yasama organının işleyişi bu durumu örnekler: Bir kanun teklifi ya da tasarısının önce ilgili komisyonlara havalesi, oradan çıkması halinde meclis gündemine alınması, mecliste belli prosedürler çerçevesinde görüşüp oylanması, akabinde kabul edilmesi halinde cumhurbaşkanına gönderilmesi ve onun onayı sonrasında yayımlanması oldukça meşakkatli bir yoldur.

Diğer yandan en azından üzerinde durulması gereken bir soru da insanların farklı gerekçelerle köprü istememe haklarının olup olmadığı, eğer böyle bir hakları varsa buna duyulacak olan saygının üst sınırında neyin yer alacağıdır. Yerel basına yansıyan ve bölgedeki incelemelerde yurttaşlarca sıkça vurgulanan bir husus, köprülülük Değirmendere'de yaşayan insanlar tarafından eleştiri konusu edilmesidir. Köprü öncelikle estetik açıdan çok ciddi kusurlar arz etmekte, şehrin olağan akışıyla uyumsuz bir yükseklik ve karanlık sergilemektedir. Şehirlerarası ulaşımı kolaylaştırmasına karşılık Değirmendere'nin bir parçası olduğu şehir içi ulaşımı bütünü ile kısıtlamakta, gerek yolcu indirme ve bindirme durumunu, gerekse yaya trafiğini bütünüyle engellemektedir. Hâl böyle iken bu köprülülük büyükşehir belediyesinin kararı ile büyükşehir belediyesi tarafından yapılması, bütüncül uygulamalarının bir başarısı olarak sunulmaktadır. Oysa demokrasinin ve yerellik vurgusunun temel vasfı, böylesi kapsamlı bir inşanın, o inşadan doğrudan etkilenecek olan kişilerce kabul ya da reddedilmesidir. 6360 Sayılı Kanun ile 30 ile yayılan yeni yönetim mantığı, bunu bütünüyle kısıtlamakta, verili alanı, muhtemelen yollarının düşmediği kilometrelerce ötedeki farklı birimlerle özdeş olarak ele almaktadır.

Ülkelerin etkinlik arayışı doğrultusunda birleştirme yoluyla belediye ölçeklerini büyütmesi ve sayılarını azaltması, uzun bir geçmişe sahip ve sıkça karşılaşılan bir uygulamadır. 1960'lardan itibaren Federal Almanya ve Büyük Britanya'da yaygın biçimde karşılaşılan bu ve benzeri uygulamalar ile belediye sayısında %60'ın üzerinde bir azalma gerçekleştirilmiş, bu oran Bulgaristan, Danimarka ve İsveç'te %80'in üzerine çıkmıştır (Canpolat, 2010: 84). Diğer yandan Türkiye'nin belediye sisteminde değişikliğe gidilmesi noktasındaki arayışa 1980'li yılların sonuna kadar uzanmakta, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi gibi önemli çalışmaların ele aldığı konular arasında yer almaktadır. Dolayısıyla Ellibeş'in vurguladığı gibi kapanma ve birleşme gibi uygulamaların duygusal biçimde ele alınması ne doğrudur ne de demokratik bir nitelik arz eder.

Diğer yandan demokrasinin içeriği, yerel özerklik, yerinden yönetim ve yurttaşların ortak müşterekleri çerçevesinde hareket ve seçim özgürlüğüne sahip olmaları ile de o denli iç içedir. Bu açıdan 2013 itibarıyla nüfusu 36743 kişi olan ve yerel yönetimler konusunda önemli deneyimleri haiz

bir belediyenin kapatılmasına ilişkin tepkiler de duygusallıkla açıklanmayacaktır. Anayasada yer alan yerel yönetim tanımı göz önüne alındığında Değirmendere'nin farklı mahalleler olarak Gölcük'le birleşmesi 40000 kişinin "mahalli müşterek ihtiyacı" olmadığı / olamayacağı anlamına gelmekte, ancak Gölcük'ün kalan 100000 kişilik nüfusu ile ortak ihtiyaç mefhumu ortaya çıkabilmektedir.

Son olarak Değirmendere örneğinde belediyelerin kapatılması hususu, yalnızca kalabalık nüfusları bağlamında gündeme gelmemelidir. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e uzanan tarihsel süreçte kırılma ve süreklilikler çerçevesinde farklı ve karmaşık bir manzara arz eden günümüz Türkiye'si, anılan kanun uyarınca yerel yönetimler alanında benzeri nice deneyimi tarihin çöp sepetine göndermektedir. Büyükşehirleşme politikaları, belli bir alandaki yerleşik nüfusun görmezden gelinmesine ve büyükşehir belediyesi kararıyla yurttaşların iradesi dışında uygulamaları gündeme getirmektedir. Bu çerçevede Değirmendere, anılabilecek nice örnekten yalnızca biri olup farklı coğrafyaların da bu şekilde gündeme gelmesi neticede mümkündür.

Delaysıyla verilmesi gereken karar ve konuya ilişkin düzenlemelerin mutlak surette içermesi gereken anlayış, salt bir etkinlik ve verimlilik vurgusundan ziyade bunları yerel siyaset ve yerel yönetimin kendi özgü vasıfları ile uyumlu şekilde gündeme getirmek olacaktır. Aksi takdirde etkinlik üzerine vurgunun neticede katı bir merkezizetçiliği ve oligarşik bir yapıyı meşru kılmaması için bir neden yoktur.

KAYNAKÇA

ADIGÜZEL, Şenol. (2012), "6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme," *Toplum ve Demokrasi*, C. 6, No. 13-14, s. 153-176.

ADIVAR Halide Edip (1967), *Yeni Turan*, İstanbul: Atlas Kitabevi.

BİZİM KOCAELİ (2014) "CHP Değirmendere'de AKP'ye Büyük Fark Attı," <http://bizimkocaeli.com/HaberDetay.aspx?Id=102500>, (Erişim Tarihi: 01.09.2014).

CANPOLAT, Hasan (2010), "Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Syılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi," *Türk İdare Dergisi*, No. 467, s. 79-113.

ÇELİK, M. Lamih ve ALTIPARMAK, Cüneyd (2013), *Hukuki Açıdan 100 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Modeli*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

ÇİNER, Can Umut (2014), "Reconsidering the Role of the Prefects in Turkey: Public Policies and Metropolization" *International Journal of Public Administration*, C.37, No.8, s. 445-455.

ÇİNER, Can Umut ve KARAKAYA, Oral (2013), "Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü," *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.68, No.2, s. 63-93.

ERKAN, Nihal Erkin (2002), Değirmendere Örnek Olayı Çerçevesinde Deprem ve Kentsel Yönetişim, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

EROĞLU, Hamit (2001), Yerel Yönetimlerde Kalite Yönetimi ve Değirmendere Belediyesi Uygulamaları, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli.

FORUM I (2013), "İÜ. SBF. Kamu Yönetimi Bölümü Tarafından Düzenlenen Forumlar Dizisi," *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No. 48, s. 163-203.

GÖZLER, Kemal (2013), "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?," *Legal Hukuk Dergisi*, C. 11, No. 122, s. 37-82.

- İZCİ, Ferit ve TURAN, Menaf (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği,” *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.18, No. 1, s. 117-152.
- KARASU, Mithat Arman (2013), “Şanlıurfa’da Kentsel Gelişme ve 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu,” *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.1, No.3, s. 178-193.
- ÖKMEN, Mustafa ve ARSLAN, Recep (2013), “Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği,” *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.1, No.3, s. 88-101.
- ÖZGÜR; Hüseyin (2013), “Denizli Kenti ve İlinde Yönetmelik Ölçek Arayışları (1976-2014): Dört Bütünşehir (Belediyesi) Söylemi / Tasavvuru (2001-2014) ve Büyükşehir Belediyesi Statüsü (2012-2014),” *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.1, No.3, s. 30-53.
- RAHMİ, Hüseyin (1935), *Eşkya İlinde*, İstanbul: Hilmi Kitaphanesi.
- TÜRK, H. Bahadır (2014), “30 Mart 2014: Türkiye’nin en genel yerel seçimleri,” *Birikim*, No. 301, s. 9-15.
- YILDIRIM, Zeki ve SELÇUK, İrem Ayhan (2013), “6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Değişen Sınırlar ve Genişleyen Yetki Alanlarının İzmir İli Planlama Pratiği Açısından İrdelenmesi,” *TMMOB 2. İzmir Kent Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, s. 431-444.
- ZENGİN, Ozan (2014), “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi,” *Ankara Barosu Dergisi*, C.72, No. 2, s. 91-116.

AFET VE MEKÂNIN DÖNÜŞÜMÜNE GÜNCEL YASALAR ÜZERİNDEN BAKIŞ

AN OVERVIEW WITH CURRENT LAWS TO DISASTER AND REGENERATION OF SPACE

Pelin Pınar Özden

Doç. Dr. İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Kentleşme ve Çevre Sorunları ABD, pinozden@istanbul.edu.tr

Emre Cengiz

Arş. Gör. , İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Kentleşme ve Çevre Sorunları ABD, emre.cengiz@istanbul.edu.tr

Ayşecan Hazal Ak

Arş. Gör. , İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Kentleşme ve Çevre Sorunları ABD, aysecan.ak@istanbul.edu.tr

ÖZET

Türkiye’de geçtiğimiz yıllar içerisinde kentsel alanı ilgilendiren ve üzerinde çok tartışılan kanunlar yürürlüğe girmiştir. Özellikle 2012 yılında kanunlaşan iki düzenleme, üzerinde yapılan tartışmalarla öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki 16.05.2012 tarihli 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun; diğeri ise 12.11.2012 tarihli 6360 sayılı 14 ilde Büyükşehir ve 27 ilçe kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’dur. Bu iki kanun için gerek taslak halindeyken gerekse yürürlüğe girdikten sonra süregelen oldukça fazla tartışma ve yazın bulunmaktadır. Bu tartışmaların başında da Kanun’un, kentsel alanların dönüşümünde, eşitsizlik ve hukuk aykırılıklara neden olacak düzenlemeler içermesi gelmektedir.

Türkiye jeolojik, topografik ve meteorolojik koşulları sebebiyle doğal afet riski yüksek bir ülkedir. Aynı zamanda bu koşullar sebebiyle geçmişte de birçok doğal afet yaşamıştır. 6306 sayılı kanun; bu doğrultuda, afet zararlarını en aza indirmeyi ve güvenli kentler üretmeyi amaçlamaktadır. Ancak aynı yıl içerisinde çıkarılan 6360 sayılı kanun ile köy vasfını kaybedip büyükşehir içindeki birer mahalleye dönüşen alanlara; kanunun öngördüğü şekilde bazı imtiyazlar tanınmış, bu yapılar, afet riski taşıyıp taşımamasına bakılmaksızın ruhsatlı ve yasal hale dönüştürülmüştür. Aynı yıl içinde yürürlüğe giren bu iki kanunun da etki alanı çok geniştir. Bu nedenle pratikte birbirine aykırı koşullar içeren uygulamaların ortaya çıkmış olması bir tartışma alanı yaratmıştır.

Bu çalışmada, bahsedilen iki kanunun uygulanması sonucunda ortaya çıkan çatışmalı ve kaotik durumun analizi yapılacak ve bu sürecin kentsel alana etkileri tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Afet, Mekânsal Dönüşüm, 6306 sayılı Kanun, 6360 sayılı Kanun, Hukuk ihlalleri

ABSTRACT

The new laws which are discussed a lot about urban area have been taken effect of late years in Turkey. Particularly two regulations that have become law in 2012, come forward because of the discussions about them. The first one of them the law dated 16.05.2012 the law no. 6306 is about regeneration of the areas at risk of disaster. The other one dated 12.11.2012 no. 6360 is about founding metropolitans in 14 provinces and founding 27 counties besides a law concerning some modifications in some Decree laws. These two laws caused pretty much discussions and litetatures both in the rough and later the entry into effect. The modifications in this law including causes of inequalities and contradiction of law during the regeneration of urban areas, is the leading.

Turkey is a country which have very high disaster risk because of geological, topographical and meteorological conditions. At the same time Turkey has experienced many natural disasters in the past due to these conditions. In this direction the purpose of the law no 6360 is minimize disaster losses and aims to produce safe city. However, in the same year the village in the metropolitan areas returned a neirborhood in the metropolitan areas by Law No. 6360. And according the law no. 6360 the new neighborhood in the metropolitan areas have some privilege. So the buildings in this areas transformed by law licensed and legal, regardless of whether it carries the risk of disaster.

The domain of these two laws are very broad. Therefore, in practice, these two laws include diverging conditions. And this situtiaon has created a dissusion area.

In this study, will be analyzed the conflictual and chaotic situation resulting from the implementation of the two laws mentioned and will be discussed the effects of this process in urban areas.

Keywords: Disaster, Regeneration of Space, The law no. 6306, The law no. 6360, Contradiction Of Law

GİRİŞ

Türkiye coğrafi ve jeolojik konumu itibariyle afet riski oldukça yüksek bir ülkedir. Açıklamalı afet yönetimi terimleri sözlüğüne göre; toplumun tamamı veya belli kesimleri için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan, etkilenen toplumun baş etme kapasitesinin yeterli olmadığı doğa, teknoloji veya insan kaynaklı olaylara afet denilmektedir. Afetler, doğal yollardan oluşan ya da teknoloji ve insan etkisiyle oluşan afetler olarak ayrılmaktadırlar. Doğal afetler deprem, çığ, sel, heyelan ya da yanardağ patlaması gibi şekillerde ortaya çıkmaktadırlar. Teknoloji ya da insan etkisiyle ortaya çıkan afetler ise savaşlar, terör olayları, nükleer patlamalar gibi felaketlerdir.

Bu çalışmanın da esas ilgi alanını oluşturan afetler, jeolojik yapının sebebiyet verdiği doğal afetler olan depremlerdir.¹²³ Deprem; dünyanın üst tabakası olan yer kabuğunda, ani enerji salınımları sonucu oluşan sismik dalgaların doğal bir sonucudur. Depremler, doğal afetler arasında Türkiye özelinde en çok can ve mal kaybına sebebiyet veren felaketlerdir.

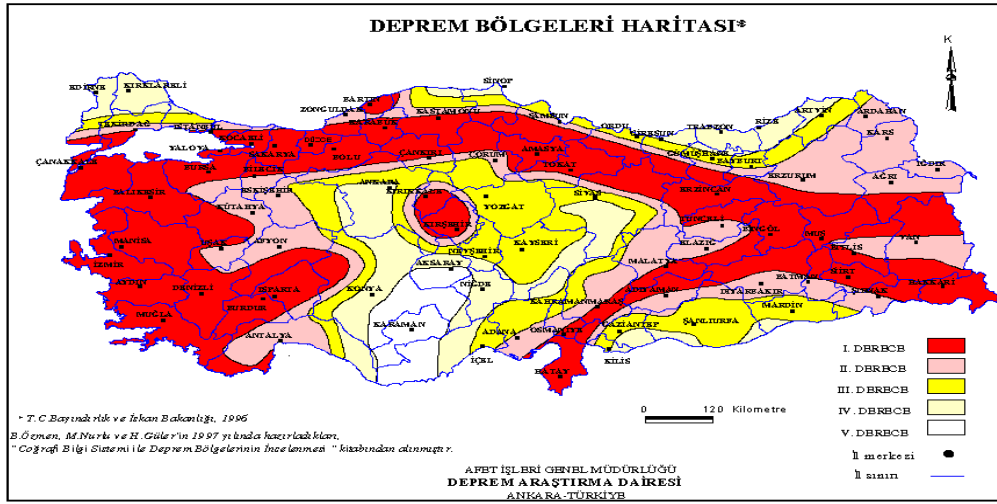
Kentlerde süregelen afet gerekçeli bu tür müdahaleler, bir yandan mekânı ve onun çevresini dönüştürürken, diğer yandan da kentte yaşayanların yaşam haklarına da dokunmaktadır. Çoğu zaman merkezden olan bu dokunuş, hemen ardından eşitsizlikleri de beraberinde getirmektedir. Yapılan afet odaklı dönüşüm uygulamalarına bakıldığında, bunların birçoğunda hukuk ihlalleri olduğu görülmektedir. İhlaller bazen müdahalenin kendisinden, İdare'nin inisiyatifi ve "zorlayıcı" tutumu ile, ancak çoğu kez de yasaların ortaya çıkardığı eşitsizliklerden kaynaklanmaktadır.

1- Mekanın Dönüşümünde Bir Araç Olarak Afet

"Deprem Bölgelerinde Yapılacak Binalar Hakkındaki Yönetmelik" e göre Türkiye topraklarının %66'sı, 1. ve 2. derece deprem belgeleri içinde yer almaktadır. 3. ve 4. derece deprem bölgelerini de dikkate alındığında Türkiye'nin yaklaşık %92'si deprem riski altındadır(Türkiye'nin Deprem Gerçeği Değerlendirmeleri, TMMOB, İnşaat Mühendisleri Odası).

Son 58 yıllık veriler incelendiğinde; Türkiye'de depremler nedeniyle 400 binden fazla binanın yıkıldığı veya ağır hasar gördüğü; 58 binden fazla insanın hayatını kaybettiği ve 122 binden fazla insanın ise yaralandığı görülmektedir. Bu veriler ışığında; yılda ortalama bin kişinin depremler nedeniyle hayatını kaybettiği ve 2.100 kişinin ise yaralandığı ve yılda ortalama 7 binden fazla binanın depremler nedeniyle yıkıldığı ya da ağır derecede hasar gördüğü söylenebilir (AFAD Van Raporu, 2014).

¹²³ Çalışmanın bundan sonrasında afet denildiğinde kastedilen depremlerdir.



Şekil 1:Türkiye Deprem Bölgeleri Haritası , Kaynak: AFAD, Deprem Dairesi Başkanlığı

Görüldüğü gibi Türkiye depremlerden etkilenme kapasitesi oldukça yüksek olan bir ülkedir. Deprem riski bu denli yüksek olan bir ülkenin kentleşmesi de buna uygun kurgulanmak ve bunu yaparken de sosyal, mekansal ve ekonomik farklılıklar dikkate alınmak zorundadır. Yalnızca bu sayede depremin yıkıcı etkileri önlenabilir ve kayıplar engellenebilir.

Bir doğal afet olan deprem, kentlerin yanlış ve düzensiz planlanması, yetersiz kanuni denetimler, zaman zaman çıkarılan imar-gecekondu afları ve halkın yeterince bilinçlendirilmemesi sonucu çok yıkıcı etkiler yaratmıştır. Afetlerin büyük felaketlere dönüşmesine neden olan bu unsurlar; kent ya da kır alanlarında yaşayan, gelir anlamında dezavantajlı kesimleri ise daha fazla etkilemektedir. Bu dezavantajlı gruplar maddi yetersizlikleri nedeniyle; özellikle iş olanakları sunan ve nüfus yoğunlaşmasının fazla olduğu kentsel alanlarda yaşamakta ve konut güvenliğini birincil öncelik olarak belirleyememektedir. Tüm bu süreç onları afetlere karşı daha kolay etkilenebilir kılmaktadır. Kentlerde yoğunlaşan bu nüfusu da göz önüne aldığımızda afetlerin kentsel felaketler haline gelmesi olasılığı artmaktadır. Bu nedenle deprem söz konusu olduğunda bunun kentsel alana etkileri son derece fazladır.

Deprem algısı, kentsel mekanların dönüşümünde başat bir rol oynamaktadır. Bu algının oluşmasında yaşanan depremler sonrası yapılan çeşitli çalışmalar da etkili olmuştur. İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve JICA tarafından yapılan 7.5 ve 7.7 büyüklüğünde iki ayrı deprem senaryosuna göre oluşacak muhtemel kayıp ve hasar durumu belirlenmiştir. Bu çalışmaya göre, ağır hasarlı bina sayısı 51 ve 59 bin, evsiz aile sayısı 500 ve 600 bin, ölü sayısı 73 ve 87 bin, ağır yaralı sayısı 120 ve 135 bin ve maddi kayıp 50 milyar ABD Doları olarak tahmin edilmiştir (Demircan, 2012). Araştırma Türkiye'nin olası bir büyük depremde ağır hasarla çıkacağını ortaya koymuştur. Bunun gibi araştırmalar, geçmişte yaşanan kötü tecrübeler ve deprem konusunda oluşan genel algı nedeniyle; birçok dönüşüm projesinde ilk sebep olarak, olası afet riski gösterilmektedir.

Düzensiz ve yanlış planlama neticesinde kent alanının büyük bir çoğunluğu riskli alan ya da riskli yapı sınıflandırmasına dahil edilmektedir. Özellikle büyükşehirlerin iktisadi ve sosyal cazibe merkezi olmasından dolayı sürekli artan nüfusu için daha fazla konut ihtiyacı doğmuştur ve yapsatçı zihniyetle sağlıksız birçok binalar inşa edilmiştir. Bu nedenle bu yapıların dönüştürülmesi ve yerine sağlam, depreme dayanaklı yapıların yapılması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu konuda, binalar arasında deprem öncesi ve deprem sonrası olarak bir ayırım yapılabilir.

Özellikle 1999 Marmara Depremi bu konuda dönüm noktası olarak görülür. Bunun sebebi büyük bir felakete sebep olan 1999 depreminden sonra yasal birçok düzenlemenin yapılmış olması ve deprem bilinci artırma çalışmalarının fazlaşmasıdır.

Örneğin depremten sonra 2001 yılında yürürlüğe giren ve ilk olarak 19 ilde daha sonra tüm ülkede uygulanmaya başlanan Yapı Denetimi Hakkında Kanunun amacı imar planına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamak ve yapı denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir. Bu kanunun yeni yapılmış olan yapılara için bir standart getirdiği söylenebilir. Ancak yine de ülkemizde depreme dayanıksız olarak inşa edilmiş, sağlıklı bir çevrede yaşama hakkını sunamayan birçok yapı bulunmaktadır.

Türkiye’de yaklaşık 20 milyon konut stoğu bulunmaktadır (19 481 678 adet). Bunların 5 milyonu 1999 depreminden sonra yapılmıştır. (TÜİK,2012) Depremten sonra yapılmış yapıların tamamının sağlam olduğu düşünülse bile riskli ya güçlendirilmesi gerekli yapı olarak görülebilecek konut sayısı oldukça fazladır. Bu durum afetler aracılığıyla mekanın dönüştürülmesi çalışmalarının hızlanmasına sebep olmuştur. Tüm bu veriler ve Türkiye’nin depremlerle olan geçmişi de göstermektedir ki kentsel planlama anlamında afet riskinin değerlendirilmesi ve buna uygun stratejilerin belirlenmesi son derece önemlidir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken en önemli nokta, afetler ve olası afet riski sebep gösterilerek yapılması planlanan mekânsal dönüşümlerin niteliğidir.

Afetler sebep gösterilerek yapılacak olan kentsel dönüşüm ya da kentsel yenileme çalışmaları, uygulama yönünden deprem öncesi ve deprem sonrası olarak ayrılabilir. Deprem öncesi yapılacak ve önleme niteliğinde olan kentsel yenileme çalışmalarının önemi büyüktür. Sağlıksız yapı stoğunun doğru tespiti ve sağlıksız konut alanlarının öncelikli alanlardan başlayarak etaplar halinde bertaraf edilmesi, olası bir deprem durumunda tedbiri ve güvenliği arttıracaktır. (Özden,2008,s.291). Böylesi bir güçlendirme çalışması yapılırken projenin nasıl hayata geçirildiği, öncelik olarak neleri aldığına dikkat edilmesi zorunludur. Türkiye’nin neredeyse tamamında deprem riskinin bulunması nedeniyle; halkın büyük çoğunluğunu etkileyecek bu sürecin, öncelikli olarak mevcut yapıların mümkün olduğu ölçüde güvenli hale getirilmesi; eğer bu mümkün olmuyorsa yıkım ve yeniden yapım süreçlerinin işletilmesi gerekmektedir. Kentsel alanlarda kullanım ve değişim değerleri arasında büyük fark bulunduğu ve bu alanların rant alanları olarak görülmesinin mümkün olması sebebiyle, çeşitli mağduriyetler ortaya çıkabilmektedir. Afet algısı ve afet riski; rant odaklı ve tamamen yıkıp yeniden yapmaya dayalı olan kentsel dönüşüm projeleri için bir araç olarak görüldüğünde dönüşüm projeleri sosyal amacından sapmış ve yalnızca yatırımcılar için karlı birer girişime dönüşmüş olmaktadır. Oysa afet riski altında olan bölgelerde yapılan bu projeler, yenileme çalışması yapıldıktan sonra da öncesinde orada yaşayan halkın geri dönebileceği yerler olmalıdır. Bu sağlanmadığında dönüşüm yalnızca kar amacıyla yapılmış bir iktisadi bir yatırım olarak kullanılmış, sosyal amaçlarından sapmış demektir. Sosyal amaçlarından sapmış bir kentsel dönüşüm projesi de mülkiyet hakkı, konut ve barınma hakkı ya da anayasal eşitlik gibi hakları ihlal etmektedir. Kentsel dönüşüm uygulamaları yapılırken ilk amaç inşaat sektörüne canlılık kazandırmak değil, insanların daha sağlıklı bir çevrede yaşama haklarını temin etmektir. İlerleyen bölümlerde güncel yasalar üzerine değerlendirmeler yapılırken, özellikle 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüşümü Hakkında Kanun’un uygulanması neticesinde ortaya çıkabilecek bu tür hak ihlalleri açıklanacaktır.

Deprem öncesi yapılacak olası etkilerin azaltılmasına dair önleme çalışmaları kentsel mekanın kurgulanmasında ne kadar önemliyse; yaşanan bir deprem sonrası izlenecek yeniden yapılandırma çalışmaları da bir o kadar önemlidir.

Deprem sonrası kitleler halinde yıkılan yapıların geniş boşluklar yarattığı görülmektedir. Ayrıca bu alanların ülkemizde yeniden konut alanı olarak kullanıldığı bilinmektedir. Böyle bir uygulamaya gitmek yerine; deprem öncesi zaten sıkışık durumda bulunan, kentsel donatı alanlarından yoksun konut bölgelerini yeniden inşa etmeyip kent için gerekli olan donatı alanları olarak kullanılması faydalı olacaktır. Özellikle zemin olarak sağlam olmayan alanlarda tekrar konut projelerinin yapılması olası yeni bir depremde bölgenin yeniden afet alanı olmasına yol açabilir.

Afet sonrası geniş alanlarda yaşanan tahribat nedeniyle bu alanlardaki dönüşümü bütünsel olarak ele alıp geliştirmek gerekmektedir. Ancak afetten etkilenip tahrip olmuş alanlarda yapılan dönüşüm çalışmalarında çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Bunların başında mülkiyetle ilgili sorunlar gelmektedir. Dönüşüm projesinde her yapı adası üzerinde önceden var olan parsellerin sahiplerinin tespit edilmesi ve buna göre düzenlemeye gidilmesi gerekmektedir.

Dönüşüm uygulamalarının hayata geçirilmesinde hakların yeniden dağılımında eskiye göre farklılıklar söz konusu olabilmektedir. Bu nedenle hak sahipliliği tespitlerinin en doğru şekilde yapılması ve en adil şekilde yeniden paylaşımı önemli bir çalışma konusudur. Yine, afetten zarar gören yapıların tekrar aynı yerde yapılamayacağı durumlar karşısında, yeni yer seçiminde mülkiyet hakkı sahiplerinin mağdur edilmemesi ve bunların haklarının yasal güvence altına alınması önem kazanmaktadır.

Bir diğer sorun alanı da teknik ve uygulamaya dairdir. Deprem sonrası aynı bölge içinde bulunan tüm yapılar aynı şekilde hasar almazlar. Bazı yapılar tamamen yıkılmış durumdadır, bazıları ise ağır hasar görmesi nedeniyle tasfiye edilmek durumundadır; yalnızca güçlendirme yapılarak aynı şekilde korunabilecek yapılar da söz konusu olabilir. Bu durumda alanın tamamı yıkılamayacağından mevcut yapıları dikkate alan bir yenileme çalışması yapılmalıdır. Burada binaların altyapılarını ve fiziksel yapılarını uyumlaştırma teknik anlamda zor bir süreçtir. Aynı süreç deprem öncesinde, riskli ve risksiz yapıların aynı alan içinde bulunduğu bölgeler için de söz konusudur. Ancak 6306 sayılı yasaya göre bir alan riskli alan olarak ilan edildiğinde içerisinde kalan risksiz yapılar da dönüşüm projesine dahil edilmektedir ve bu da açıkça bir mülkiyet hakkı ihhalidir.

Deprem sonrası yapılan dönüşüm projelerinde ekonomik sorunlar da sıklıkla görülmektedir. Bu süreçte yıkılan bölgelerin temizlenmesi yeni alt yapı ve donatı alanlarının oluşturulması, kamulaştırma bedelleri gibi maliyetler ortaya çıkmaktadır. Bu maliyetler oldukça yüksek olabilmektedir.

Tüm bu sorunların yanında afet sonrası dönüşüm alanlarındaki en büyük sorunlardan biri de sosyal sorunlardır. Bu bölgelerde yaşayan insanlarda toplumsal dışlanmışlık ve ötekileştirilmişlik duygusu, toplumla bütünleşememe, yaşanan bölgeye güvensizlik, uyumsuzluk gibi durumlar görülebilmektedir.

Ülkemizde afet sonrası birçok dönüşüm uygulaması hayata geçirilmiştir. Özellikle İstanbul'da 1999 depremi sonrasında yapılan dönüşüm çalışmalarının ana eksenini afet belirlemiştir. Afetler Türkiye için kaçınılmaz bir gerçektir. Ancak süreç içinde, deprem bir araç, hatta bir fırsat olarak değerlendirilmiş, afet riski altındaki bölgeler, bölgede yaşayan halkı mağdur eden, haklarını ihlal eden, dayatmacı bir devlet gücünün kullanıldığı rant ve talan alanları haline gelmiştir.

2- Afet Odaklı Dönüşüme Kent Hakkı Ekseninden Bakış: Merkezden Müdahaleler ve Yerel Mücadeleler

Yakın bir geçmişten günümüze gündemi oldukça meşgul eden bir konu olarak Afet Yasası ve beraberinde getirdiği kentsel dönüşüm uygulamaları kent hakkı bağlamında kentsel alanda yeni bir mücadele konusu haline gelmiştir.

Toplum, istekli veya isteksiz bu dönüşümleri kabul ettiğinde birçok mahrumiyetle karşı karşıya kalmaktadır. Bunların en önemlilerinden biri olarak; insanlar uzun süre yaşamış oldukları çevrelerinden uzaklaştırılmaktadır, kendilerini anlamlı hale getirdikleri çevreleri artık yoktur ve onlar eski yaşam alanlarından uzaklaşırken, yaşam alanları kentin yeni rant alanları haline gelmiştir.

Geçmişten günümüze toplum hayatının işleyişinin en önemli mekanlarından biri olan mahalleler ve mahalle kültürü; yerlerini toplu yaşam alanlarına (toplu konutlar, siteler) bırakmaktadır. Dönüşüm sürecinde ötelenen topluluklar, yaşam alışkanlıklarının radikal bir biçimde değiştirilmesi sonucunda kendilerine ve içinde yaşadıkları topluma yabancılaşmaktadır.

Küreselleşmeyle sürecinde kentsel politikalar alanında ulus devletlerin rolünü yerel yönetimlerin alması ile beraber insan haklarının korunması sadece devletlerin ilgi alanı olmaktan çıkıp yerel yönetimleri de ilgilendiren bir konu haline gelmiştir. Neoliberal politikalar, mekanda eşitsizlikler ve ihlallere sebebiyet verirken, küresel sermaye kentsel mekan üzerinde neredeyse tek söz sahibi olmaya başlamıştır (Baysal, 2011, s.34). Kentler üzerinde oluşan sermaye baskısı, kentler ve kentliler için bir tehdit unsuru haline gelmiş ve kentlerin çehreleri sermayenin istediği doğrultuda şekillenme sürecine girmiştir.

Literatüre bakıldığında kent hakkına vurgu yapan ilk isim olan Henri Lefebvre, kent hakkı tanımını şu ifadeyle özetlemektedir:

“...kent hakkı bir haykırış ve bir istektir. Bu hak geçmişe özlem ve turizmin, geleneksel kentin merkezine dönüşün, var olan ya da yeni gelişmiş merkezîyetlerin şaşırtıcı hatları boyunca dolanır.”(Marcuse, 2010)

Kentlerin fiziksel ve sosyal çevrelerinde bölünmeler ve eşitsizlikler arttıkça, kentlerin içinde yaşayanların ihtiyaçlarını ve haklarını karşılamak ve korumak yönünde bir zorunlulukları olduğu daha fazla ortaya çıkmaktadır. Kentsel çevrede insan ilişkilerine alternatif bir yaklaşım sunmayı amaçlayan kent hakkı, temelde toplumun tümünün ve öncelikli olarak kentte yaşayanların çıkarlarını savunmak ve güçlendirmek amacıyla ortaya atılmış bir kavramdır. Yani sadece vatandaşların değil kentteki tüm yaşayanların ve toplumsal grupların meşru taleplerini somutlaştırmayı hedefler(Koenig, 2005).

Her ne kadar mevcut insan hakları, kente yönelik bazı haklara değinse de, Lefebvre tarafından ortaya atılmış olan kent hakkı kavramı, kentte yaşayan insanların sadece kente yönelik değil, aynı zamanda da kent içinde de hakları olduğunu savunur. Lefebvre'nin tanımına göre, kentsel mekanın kontrolünü sermaye ve devletten kente aktarmak önemlidir ki böylece kentsel mekanın temelini oluşturan güç ilişkileri yeniden yapılandırılmıştır. Harvey, bu tanıma ek olarak “yalnızca kentte mevcut kaynaklara erişim hakkını değil, aynı zamanda onu kendi arzularımız doğrultusunda değiştirebilme” hakkını da içerdiğine işaret etmektedir (UNESCO-UN-HABİTAT-ISS, 2005a, s.2).

Lefebvre “Kent Hakkı” adlı eserinde doğanın ticari meta haline gelmesine anlam veremediğinin altını çizdikten sonra kent hakkı konusuna değinmektedir.

“Tuhaf bir biçimde, doğa hakkı (kırsala ve saf doğaya ilişkin) son birkaç senedir boş vakitlerin kullanımıyla ilgili olarak toplumsal pratiğin içine girmiştir. Bu hak meselesi, yorgunluk, gürültü, kentlerin (kentler bozuldukça ve parçalandıkça) “yoğun” dünyası karşısında yapılan sıradan protestolara kadar gitmektedir. Bu tuhaf bir gidişattır! Şu söylenebilir ki, doğa da artık değişim değeri ve ticaret içerisine dahil olmakta, alınıp, satılmaktadır. Ticarileşmiş, endüstrileşmiş, kurumsal olarak düzenlenmiş boş zaman uğraşları, ticaretini yapabilmek ve kazanç sağlamak için ilgilendiği bu “doğallığı yıkmaktadır... kentsel alanlar, kendileriyle birlikte kenti taşıyıcılar da kentselliği taşıyamazlar! Kentler tarafından sömürgeleştirilen kırsal alan; kalitesini, özelliklerini ve köylü yaşamının çekiciliğini kaybetmiştir. Kent kırsalı tahrip etmekte, kentleşmiş bu köy de mülksüz kırsallığın karşısında durmakta, yaşam alanlarının, yaşayanların ve yaşamın derin sefaletinin aşırı bir örneğini oluşturmaktadır. Bu hak ya da sözde hak karşısında, kent hakkı bir çağrı, bir taleptir. Bu hak, şaşırtıcı dolambaçlı yollarla sakince dolaşmaktadır. Bu talep, dolaylı olarak olsa da yıpranmış ve yenilenmemiş kentten ve daha varlığını bile kanıtlamadan kendine yabancılaşmış kentsel yaşamdan bir kaçışı ifade etmektedir... Kent hakkı basit bir ziyaret hakkı ya da geleneksel kente geri dönüş olarak düşünülemez. Bu sadece dönüştürülmüş ve yenilenmiş bir kentsel yaşam hakkı olarak formüle edilebilir.”(Lefebvre, 2011, s.151)

Sermayenin kentler üzerindeki güçlü baskısı sonucu, kentler cazibe alanları haline gelmiş, özel alan ve kamusal alan ayrımı daha da artmıştır. Kentsel eşitsizliklerin yalnızca mekan üzerinde değil, toplumsal yapı üzerinde de kendini göstermesi, bu anlamda beklenen bir sonuçtur. Kentsel mekanda oluşan bu yeni ve keskinleşmiş yapı, geleneksel yaşantıyı yok etmeye başlamıştır. İnsanların sosyalleşme yerleri olan mahalleler, sokaklar biçim değiştirerek yeni bir yapıya bürünmüşlerdir.

Kent hakkı yasal bir hak olmaktan ziyade, zenginlerin ve iktidar sahiplerinin isteklerine karşı çıkan muhalif bir talep olarak da görülebilir. Yeniden bölüşüm hakkıdır, tüm insanlığı kapsayacak şekilde değil yalnızca ondan mahrum olan ve ona ihtiyacı olanların savunabileceği bir hak (Mayer, 2011, s. 160).

Kent hakkı, 80'li yıllarla birlikte tüm dünyada tartışılmaya ve kabul görmeye başlamıştır. 1992 yılında Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonu, 2000 yılında Avrupa Kentte İnsan Haklarını Koruma Şartı ve 2004 yılında Dünya Kent Hakkı Şartı yayınlanmıştır.

Kent haklarının gelişiminde 92 yılında kabul edilen Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonunun önemi büyüktür. Kent haklarını, kentte yaşayan herkesin eşit biçimde erişmesi gerekliliği şeklinde düşündüğümüzde, kentte yaşayanların temel gereksinimleri şu şekilde sıralayabiliriz:

- Güvenlikli bir kent hakkı,
- Bireylerin barınma ihtiyaçlarının giderildiği kentsel mekan,
- Sağlıklı ve dengeli, temiz çevre koşulları,
- Kültürel haklar,
- Planlı bir mekanda yaşama hakkı,
- Kentsel mal ve hizmetlere yeterli ve zamanında erişim,
- Yeterli yerel yönetim hizmetlerinden eşit biçimde yararlanmak,
- Yerleşme özgürlüğü,
- Yüksek görsel nitelik-kent estetiğinin oluşturulması,
- Toplumsal bütünleşme, kente aidiyet duygusunun geliştirilmesi,
- Kentlerin insan ölçeğinde yapılandırılmasıdır (Ertan, 2008, s138-139).

Avrupa Kentsel Şartı; kentlerde, ulaşımdan ekonomik kalkınmaya kadar birçok alanı düzenlemeyi hedeflemektedir. Tarihi Kentsel Yapı Mirası başlığı altında; kentsel koruma için gerekli yasal çerçevenin gerekliliğinden bahsederek kentsel mirasın korunması için bilgilendirmenin gerekliliğini vurgulamaktadır. Ayrıca tarihi kentsel dokunun planlamaya temel veri biçiminde katılarak çağdaş yaşamla bütünleştirilmesi ve ekonomik kalkınmanın kentsel mirasın korunmasıyla canlandırılması gerekliliğini söylemektedir (Palabıyık, 2004).

Kent hakkının bir parçası olarak görülen barınma hakkı temelinde ortaya çıkan konut ve gecekondü hareketleri, konut sorunu, ucuz kira, erişilebilir kamu hizmetleri, kolay iletişim olanaklarını da kapsamalıdır. Böylelikle ödenebilir kira insan onuruna yakışır konut da kent hakları kapsamında değerlendirilebilir (Ertan, 2008, s137).

Afet Yasasının beraberinde getirdiği kentsel dönüşüm projeleri düşünüldüğünde insan merkezli bir kentsel dönüşüm yaklaşımını oluşturmanın önünde ciddi sorun alanları vardır. Bunlar arasında öncelikle; bütünsellikten yoksunluk, özgünlük, yerellik eksikliği, kalkış noktasında ve çözümlemelerde fiziki düzenleme vurgusu, kamu-kullanıcı değeri muğlaklığı, genelde göstermelik katılım süreçleri, şeffaf ve hesap verebilir idare yoksunluğu, rantı düzenleyici ve mülkiyeti sınırlandırıcı araçların eksikliği(Yalçın'tan“Kentsel Dönüşümü ve Kentsel Muhalefeti Kent Hakkı ÜzerindenDüşünmek”,http://www.academia.edu/270770/Kentsel_Donusumu_ve_Kentsel_Muhalefeti_Kent_Hakki_Uzerinden_Dusunmek) olarak sıralanabilir.

Dönüşüme uğrayacak olan yerlerin risk tespitlerini yani riskli alan ve riskli yapıların belirlenmesini Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yapmaktadır. Riskli alan ve yapı olarak nitelendirilen yerlerde yaşayan toplulukların görüşü veya isteklerinin dikkate alınmaması ve katılım süreçlerinin gerektiği gibi işletilmemesi yeni bir mücadele alanını ortaya çıkıştır.

Afet Yasası ile birlikte hızlanan kentsel dönüşüm projelerine karşı; kent mağdur tarafından sarfedilen şu sözler oldukça dikkat çekicidir: “40 yıldır burada mahallemizde, evlerimizde yaşıyoruz. Biz işgalci değiliz. Kimsenin arazisine izinsiz inşaat yapmadık. Kiracı, ev sahibi yıllarca birlikte yaşadık. Projeyi yapacak firma ve belediye bize baskı yaparak bizleri buradan çıkarmak istiyor.” (“Ayvansaray’da Kentsel Dönüşüme Tepki”, <http://www.sehirplanlama.net/ayvansarayda-kentsel->

dnme-kar-eylem.html) Yaşadıkları yerlerde işgalci olarak görülmen, ötekileştirilen, etiketlenen ve damgalanan bu topluluklar, hakları için mücadele etmeyi yeni yeni deneyimlemektedir.

6306 sayılı yasanın asıl amacı; büyük bölümü afet riski altında olan Türkiye’de, olası afetler öncesinde, can ve mal kayıplarının yaşanmasının önüne geçilmesi ve var olan yapı stoğunun afetlere karşı güvenli hale getirilmesidir. Bu kapsamda söz konusu yasa, bir zorunluluk olarak görülmektedir. Çünkü geçmişte yaşanan afetlerde çok büyük kayıplar verilmiştir. Ancak bu amaç, araç olarak görülmeye başlandığı takdirde olası yıkımları önlemeye çalışan bu yasa çok büyük yıkımlara sebebiyet verecektir.

Yapılacak dönüşüm uygulamalarına daha çok rant gözüyle bakılması güvenli yapı stoğuna ulaşma amacını sekteye uğratacaktır. İnşaat sektörünün ve hatta kamunun karlarını maksimize etme isteği karşısında güvenli ve yaşanabilir konutların inşa edilmesi mümkün görünmemektedir.

Diğer önemli konu; kentsel dönüşüm kapsamında evleri yıkılanların, evleri yapıldıktan sonra evlerini geri almalarında yaşayacakları güçlüklerdir. Evlerini alabilmeleri için yüksek ücretler talep edilecek ve borç altına girmeleri gerekmektedir. Bu durum, çoğu düşük gelirinin yaşadığı kentsel dönüşüm bölgelerinde yaşayan yoksulları daha da yoksullaştırmaktadır.

3- Afet Odaklı Dönüşümde Kentsel Eşitsizlikler ve Hukuk İhlalleri: 6306 ve 6360 sayılı Yasalar Üzerinden Bir Tartışma

Hiç kuşkusuz, afet, kentlere müdahalede en karşı konulmaz gerçektir. Çıkış noktasının afete dayandırıldığı bir dönüşüm uygulamasına elbette ki hayır demek mümkün değildir. Buna karşılık afeti dayanak göstererek uygulamaya konulan birçok projenin de amacına uygun bir içeriği olmadığı, afet riskli alanlarda yapı ve nüfus yoğunluğunu artırmaktan ileri gidemediği de açık bir gerçektir. Bugün yerleşim yasaklı çok sayıda bölgede büyük projeler ve bu projelerin devamı niteliğinde olan konut alanlarında da dönüşüm uygulamaları gerçekleştirildiği bilinmektedir. Afete dayanıklı olmaktan çok rant odaklı olan bu projelerin olası bir afette yeniden tartışma konusu olması beklenmelidir.

Birçok uygulamada da deneyimlendiği üzere, afet odaklı dönüşüm projeleri, yerlerinden edilme, toplumsal dışlanma, yeniden bütünleşememe, hakkından aza razı olma, ortaya çıkan ranttan adilce pay alamama gibi bireysel çıkarları ihlal etmenin yanı sıra, kamusal hizmetlerden eşit ve adilce yararlanma, afet odaklı dönüşüm gerekçesi altında çevre talanı ve yaşam haklarının gasp edilmesi gibi sonuçlarla kamusal hakları da açıkça ihlal etmektedir. Üstelik tüm bu ihlaller, İdarelerin, “afet” gibi ürkütücü bir gerçeği sırtına alarak, bu gerçeği adeta bir “sopa” gibi sallayarak, bilimi, planlama ilke ve esaslarını bir kenara bırakarak, acele bir şekilde ve hesapsızca harekete geçmesiyle gerçekleşmektedir. Oysaki Kamunun bu “aceleciliği”, arkasından afet de dahil olmak üzere çok sayıda kentsel ve çevresel felaketi getirecektir.

Son yıllarda ardarda çıkan yasalar da bu eşitsizlikleri tetiklemektedir. Birbirleriyle uyumlaştırılmamış yasalar, boşluklar, çelişkiler ve eşitsizliklerle dolu bir uygulama alanı ortaya çıkarmaktadır. Bu çalışma kapsamında bu konu, öncelikli olarak yakın zamanda yürürlüğe girmiş olan 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüşümü Hakkında Kanun ve ardından 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Çerçevesinde ele alınıp incelenecektir

6360 sayılı kanun, Büyükşehir Belediye Kanunu’nda değişiklik yaparak, büyükşehir belediyelerine “Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkma” ile “Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlama” görevlerini vermiştir. Bu çerçevede büyükşehir belediyelerinin afete yönelik görevlerini yürütmesi beklenmektedir. Buna karşılık İdareye riskli alanlarda ya da risk taşıyan yapılarda kamu gücü kullanılarak dönüştürme olanağı tanıyan bir düzenleme niteliği taşıyan 6306 sayılı Kanun, “Depreme karşı dayanıksız yapılar ile imar mevzuatına, plan, proje ve eklerine aykırı yapıların ve bunların bulunduğu alanların dönüşüm projelerini ve uygulamalarını yapmak veya yaptırmak” amacı

çerçevesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Toplu Konut İdaresi ve belediyeler ile İl Özel İdarelerine yetki vermektedir.

Riskli Alan ve Rezerv Alandan oluşan Uygulama Alanı ile Riskli Alan içinde ya da dışında bulunabilen Riskli Yapı tanımları da, bu kanunla düzenlenmiştir (Şekil 1).



Şekil 1. 6306 ile gelen tanımlar

6306 sayılı kanunla gelen çelişkiler ve bunu takip eden eşitsizlikler, bu tanımlarla başlamaktadır. Riskli alan ilan edilmesine ilişkin Kanunda açık ve ayrıntılı bir düzenleme bulunmamakta, metrekafe ölçütü kullanılmaktadır. Kanunun Yönetmeliğine göre “Bir alanın riskli alan olarak tespit edilebilmesi için alanın büyüklüğünün asgarî 15.000 m² olması” gerekirken, Bakanlıkça uygulama bütünlüğü bakımından gerekli görülmesi halinde, parsel veya parsellerin büyüklüğüne bakılmaksızın ve 15.000 m² şartı aranmaksızın riskli alan tespiti yapılabilmektedir. İşleyişe ilişkin idari usul kurallarının belirlenmemiş olması nedeniyle hak ve özgürlükler bakımından keyfi müdahale riski söz konusudur. Rezerv alan belirlemede üst ölçekli planlara uygunluk denetimi yapılmaması, resen ilan imkanı, bilimsellikten uzak, merkeziyetçi ve dayatmacı bir anlayışı temsil etmektedir.

Kanunun haklar açısından tartışma yaratan bir başka noktası, üzerindeki bina yıkılarak arsa hâline gelen taşınmazlarda yeni yapılacak uygulamaya, sahip oldukları hisseleri oranında paydaşların en az üçte iki çoğunluğu ile karar verilmesi ile ilgilidir. Çoğunluğa uymayanların arsa paylarının, Bakanlıkça rayiç değeri tespit ettirilerek anlaşma sağlayan diğer paydaşlara açık artırma usulü ile satılması kanunla düzenlenmiştir ve satışı yapılamayan paylar da, Bakanlığın talebi üzerine, tespit edilen rayiç bedeli Bakanlıkça ödenmek kaydı ile tapuda Hazine adına resen tescil edilip Bakanlığa tahsis edilmiş sayılmakta veya Bakanlıkça uygun görülenler TOKİ'ye veya İdareye devredilmektedir. Bu düzenleme, hak sahiplerini her yandan bağlayarak, anlaşmaya zorlayıcı bir niteliğe sahiptir. Aksi takdirde, hak sahibinin payı ya diğer paydaşlara ya da İdareye satılacaktır. Kanun yapıcı her ne kadar sürekli çoğunluk görüşü, görüş alma, uzlaşma gibi anahtar kelimelere başvurmuş olsa da, uygulama bunun aksini işaret etmektedir. Kanun devamında bu duruma bir alternatif daha sunmakta ve “üzerindeki bina yıkılmış olan arsanın maliklerine yapılan tebligatı takip eden otuz gün içinde en az üçte iki çoğunluk ile anlaşma sağlanamaması hâlinde, gerçek kişilerin veya özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetindeki taşınmazlar için Bakanlık, TOKİ veya İdare tarafından acele kamulaştırma yoluna da gidilebilir”. Bu durumda, uzlaşamayan paydaş açısından üç seçenek ortaya çıkmaktadır:

Payını diğer paydaşlara satma, payını İdareye satma, payını acele kamulaştırma yoluyla İdareye devretme. Açıkça görüldüğü üzere, hak sahibine aslında uzlaşma dışında bir seçenek bırakılmamaktadır.

Ek maliyet riski de, kanunun ucu açık düzenlemeleri arasında yer almaktadır. Kanuna göre, yapılan konutların bedelleri, Bakanlar Kurulu kararı ile yapım maliyetlerinin altında tespit edilebilecek ve sosyal donatı ve altyapı harcamaları uygulama maliyetine dâhil edilmeyebilecektir. Sosyal donatı ve altyapı harcamalarının konutları yıktırılanlara ödetilmesi, yoksul ve alt orta sınıfları büyük maliyetler altına sokacak ve yeni kent yoksullarının ortaya çıkmasına yol açacaktır.

Kanunun getirdiği ve açıkça hukuk ihlali olarak tanımlanabilen bir başka düzenlemesi, riskli yapıların tespiti, tahliyesi ve yıktırma iş ve işlemleri ile değerlendirme işlemlerini engelleyenler hakkında, Cumhuriyet başsavcılığına suç duyurusunda bulunulacağını öngörmektedir. Bu durum, kentsel hakların demokratik yollardan kullanımı açısından bir ihlal durumunu göz önüne sermektedir. Kanun, planlarda sınır tanımamakta ve bunların 3194 sayılı İmar Kanunu'na ve imara ilişkin hükümler ihtiva eden özel kanunlar da dâhil olmak üzere diğer mevzuatta belirtilen kısıtlamalara tabi olmadığını belirtmekte ve Bakanlığa “özel standartlar ihtiva eden planlar” yapma yetkisi vermektedir. Böylelikle, afet odaklı dönüşüm gerekçesi altında, ayrıcalıklı imar hakları ile şekillendirilmiş rant projelerinin önü açılmaktadır. Dahası, yine Kanunla getirilen düzenlemeye göre, yerleşim yerleri, orman alanları, kıyılar, Boğaziçi, meralar, kültür ve tabiat varlıkları, tarım arazileri, zeytinlikler gibi özel koruma altında olan her tür alan, özel kanunlardaki kısıtlamalara bağlı olmaksızın, rezerv yapı alanları, riskli alanlar ve riskli yapı statüsüne alınıp, tasfiye, dönüştürme, yeniden yerleştirme ve yıkım işlemlerine tabi tutulabilir. Bu düzenleme, kanunun amacından ne derece uzaklaştığını ve kentsel hakların nasıl gasp edilebileceğini açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

Öte yandan 6360 sayılı Kanun tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köylerde, yeni nazım ve uygulama imar planının yapılması, imar planı değişikliği ve revizyonu ile her türlü imar uygulaması katılacakları ilçe belediyesinin onayına bağlamışken, inşaat ruhsatlarını bu onaydan hariç tutmaktadır. Bu kanunla tüzel kişiliği kaldırılan İl Özel İdarelerinin bulunduğu alanda yapılacak her türlü imar uygulaması ise İçişleri Bakanlığı'nın onayına bağlanmış, ancak yine inşaat ruhsatları bundan muaf tutulmuştur. Bu durum afetlere karşı mücadelede bir yandan yetki parçalanmışlığı yaratırken, diğer taraftan eski ve yeni mahalleler arasında eşitsizliklere yol açmaktadır. Yine bu kanun çerçevesinde Ulusal Adres Bilgi Sistemine kayıtlı veya Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından uydu fotoğraflarıyla tespit edilen, entegre tesis niteliğinde olmayan tarım ve hayvancılık amaçlı yapılardaki işletmeler ile bu yerlerde oturanların ihtiyaçlarını karşılayacak bakkal, manav, berber, fırın, kahve, lokanta, pansiyon, tanıtım ve teşhir büfeleri, yerleşim yeri halkı tarafından kurulan ve işletilen kooperatifler işletme ruhsatı almış sayılmaktadır. Bu işletmelerin bulunduğu binalar ile konutlardan, bu Kanunun yayımlandığı tarihe kadar bitirilmiş olanlar, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı veya belediye ya da üniversiteler tarafından fen ve sanat kuralları ile ilgili mevzuat hükümlerine uygun yapıldığı tespit edilenler ruhsatlandırılmış sayılacak, ayrıca bu yapılar elektrik, su ve bunun gibi kamu hizmetlerinden yararlandırılacaktır. Bu durum, bir yandan yeni mahallelerdeki yapılar ve işletmeler için bir tür ayrıcalık oluşturmaktadır. Yan yana bulunan biri eski diğeri yeni iki mahalle arasında eşitsiz uygulamalar ortaya çıkacağına bir işarettir. Kentsel eşitsizlikler yaratan bir düzenleme de, 6306 sayılı Kanundaki “yenileme alanı sınırları içinde toplu yapı yapılabilir” maddesi ile gelmektedir. Kat Mülkiyeti Kanununda yer bulan toplu yapı, “bir veya birden çok imar parseli üzerinde, belli bir onaylı yerleşim plânına göre yapılmış veya yapılacak, alt yapı tesisleri, ortak kullanım yerleri, sosyal tesis ve hizmetler ile bunların yönetimi bakımından birbirleriyle bağlantılı birden çok yapı” olarak tanımlanmaktadır. Siteler, toplu konut alanları buna örnek gösterilebilir. Bu durumda, halihazırda sit statüsü bulunan yenileme alanlarında, sit niteliğinden kaynaklanan küçük parseller ve yapılar, organik biçimli dokular içerisinde, bu alanların özgün karakterini bozan projeler geliştirilebilecektir. Bu durum, bir taraftan dokunun karakterini yitirmesine neden olurken, diğer taraftan getirdiği ayrıcalıklı imar hakları nedeniyle keskin eşitsizliklere de yol açacaktır (Fotoğraf 1).



Fotoğraf 1. Kentsel eşitsizliklere yol açan ayrıcalıklı imar hakları: Bursa Doğanbey Kentsel Dönüşüm Projesi örneği

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Afet ve özellikle de deprem gerçeği ile yaşamak zorunda olan bir ülke olarak Türkiye’de afet kavramının, yasalar içinde en geniş şekilde yerini alması kaçınılmaz bir zorunluluktur. Buna karşılık, afet kavramının, toplum üzerinde bir tehdit ve baskı unsuru olarak kullanılarak, dayatmacı ve hukuk ihlallerini arkasından getiren bir yolla kullanılması da kabul edilebilir bir durum değildir. Anayasa ile tanımlanan temel hakları ihlal eden bu ayrıcalıklı düzenlemeler, yalnızca bu kanunlarla sınırlı olmayıp, güncel diğer yasalar açısından da tartışmaya açıktır. Yasalar, kentsel haklar açısından eşitlik fırsatı sağlamalı, buna karşılık, İdareler, Yasaları doğru bir biçimde yorumlayarak, hukuk ihlallerinin önünün açacak uygulamalardan kaçınmalıdır. Toplumun tüm kesimleri için eşit fırsatlar sunan, rantı toplum içinde eşit paylaştıran, devletin rolünün özel sektörün rolünün önünde olduğu ve kar maksimizasyonundan çok güvenli kentler yaratmaya dayalı bir içeriğe sahip bir yasal yapılanmaya ihtiyaç bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

- “Ayvansaray’da Kentsel Dönüşüme Tepki”,<http://www.sehirplanlama.net/ayvansarayda-kentsel-dnme-kar-eylem.html>, er. tar. 19.06.2014
- ADANALI Yaşar, Kentsel dönüşüm ve Afet Yasası: Afet bahane, yatırım şahane, <http://tr.boell.org/tr/2014/06/16/kentsel-doenuesuem-ve-afet-yasasi-afet-bahane-yatirim-sahane>
- BAYSAL Cihan Uzunçarşılı, (2011) “Kent Hakkı Yeniden Hayat Bulurken”, Eğitim Bilim Toplum Dergisi, Cilt:9 Sayı:36.
- Demircan, A., (2012), Kredi İşlemleri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Finansman Dairesi Başkanlığı, Ankara.
- DEMİRKOL Selami ,BAŞ BEREKET Zuhul (2013), Kentsel Dönüşümün, 6306 Sayılı Yasa Kapsamında Hak Ve Özgürlükler Açısından Ele Alınması, TBB Dergisi
- ERGÜNAY Oktay, Türkiye’nin Afet Profili, TMMOB Afet Sempozyumu
- ERTAN Kuvılcım Akkoyunlu, “Kent Hakkı Üzerine Düşünceler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 41, sayı 4, s.138-139
- KOENİG E. B., “The Right to The City: Mobilizing Under the Emerging Paradigm of Urban Inhabitaney”, <http://www.wun.ac.uk/rcc/pdfs/papers/erin%20Koenig.pdf>, er. tar. 21.12.2012
- LEFEBVRE Henri, (2011) “Kent Hakkı”, çev: Gizem Aksüner, Julia Strutz, Eğitim Bilim Toplum Dergisi, Cilt:9 Sayı:36

MARCUSE Peter, “Eleştirel Kent Kuramından Kent Hakkına”, çev: Meriç Kırmızı, http://www.toplumcinsehircilik.org/index.php?option=com_content&view=article&id=232:elestirel-kent-kuramndan-kent-hakkna&catid=3:ceviriler, er. tar. 05.07.2014

MAYER Margit, (2011) “Kentsel Toplumsal Hareketlerde “Kent Hakkı””, çev: Aytaç Demirci, Eğitim Bilim Toplum Dergisi, Cilt:9 Sayı:36

Müdahale, İyileştirme ve Sosyoekonomik açıdan 2011 Van Depremi Raporu, Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Ankara, 2014

ÖZDEN, Pelin Pınar, (2008), Kentsel Yenileme, İmge Kitabevi, İstanbul

PALABİYİK Hamit, “Kentli Hakları ve Avrupa Kentsel Şartı”, <http://members.comu.edu.tr/hpalabiyik/makale/f9.pdf>, er tar. 13.05.2014

Türkiye’nin Deprem Gerçeği Değerlendirmeleri, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası

UNESCO-UN-HABİTAT-İSS, (2005) Discussion Paper Urban Policies and the Right to the City, Public Debate, Paris

Yalçın Tan Murat Cemal “Kentsel Dönüşümü ve Kentsel Muhalefeti Kent Hakkı Üzerinden Düşünmek”, http://www.academia.edu/270770/Kentsel_Donusumu_ve_Kentsel_Muhalefeti_Kent_Hakk_i_Uzerinden_Dusunmek, er. tar. 25.06.2014

YÖNETİŞİM VE DOĞAL AFETLER: TÜRKİYE’DE DOĞAL AFET YÖNETİŞİMİ NE KADAR VE HANGİ BİÇİMDE MÜMKÜN?¹²⁴

GOVERNANCE AND NATURAL DISASTERS: IN WHAT LEVEL AND FORM NATURAL DISASTER GOVERNANCE IN TURKEY IS POSSIBLE?

Tolgahan Aydın

Araş. Gör. Pamukkale Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, taydiner@pau.edu.tr

Hüseyin Özgür

Prof. Dr. Pamukkale Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, hozgur@pau.edu.tr

ÖZET

Türkiye doğal afetler karşısında maddi ve manevi doğrudan ve ikincil birçok zarara maruz kalmıştır. Bu durumun temelinde, afet yazınında da görüldüğü üzere, katı ve hiyerarşik yapılar, tarihsel bağlamda afet yönetimi politikasını etkileyen onlarca yasa ve yönetmelik, zayıf sivil toplum ve ağsal ilişkilerden kopuk afet yönetimi örgütlenmeleri gösterilmektedir. Diğer yandan, Türkiye’de doğal afetler birbirleriyle içiçe geçmiş antropolojik, mekânsal, sosyal, ekonomik, siyasal, yönetsel ve diğer boyutları olan karmaşık ve bütünlüklü bir gerçeklik olarak algılanmamakta ve bu çerçevede yönetilmemektedir. Afet yönetiminin boyutlarının çeşitliliği aktörlerin de sayısının artmasını ve onlar arasında ağbağlar ile ilişkileri yönetim açısından önemli hale getirmektedir. Afet yönetim döngüsünün sakınım aşaması/işlemleri bu zayıf ve parçalı afet yönetimi tablosu/anlayışı içinde önemsenmemektedir. Söz konusu eleştirilerden yola çıkılarak klasik kamu yönetimi anlayışından kopuşun gerekli olduğu afet yönetimi politikası için yeni bir kavrama ihtiyaç duyulmaktadır. Doğal afet yönetişimi olarak ifade edilen bu kavram, devlet, sivil toplum ve özel sektör kuruluşları arasında işbirliği esasına dayanan, hanehalkından en büyük sivil toplum örgütlerine kadar afet bilincinin oluşturulduğu, sakınım ve risk yönetimi planlarının önemsendiği kapsamlı bir yapıya işaret etmektedir. Fakat böyle bir kavramın ve modelin Türkiye için önerilmesi öncesinde kapsamlı bir afet yönetişimini engelleyen ve cılızlaştıran hususların ortaya konması ve tartışılması, yapısal sorunların sistematik ve disiplinlerarası bir yaklaşımla ortaya konmasına ihtiyaç vardır. Bu çalışma Türkiye’de doğal afet yönetimi politikalarını tarihsel bağlamda ve kritik dönemeçlerle değerlendirerek afet yönetişimini engelleyen, gelişimini yavaşlatan ve sınırlı aktörler arasında gerçekleşmesine yol açan hususları aktörler bağlamında tartışmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye’de Doğal Afet Yönetimi Politikaları, Afet Yönetim Döngüsü, Doğal Afet Yönetişimi, Yönetişim Türleri, Siyasa Aktörleri

ABSTRACT

Turkey has been exposed to many material and moral direct and secondary damages from natural disasters for several years. The main problem of this situation has been shown as hierarchical bodies for disaster management, lots of disaster legislations and regulations that affect disaster management policies through historical context, weak civil society organizations and disconnected disaster management organizations from networks in the disaster literature. On the other hand, natural disaster are not understood and managed in a holistic approach where disasters are seen as complex events with intermingled anthropological, spatial, social, economic, administrative and political dimensions. Due to existence of many dimensions on natural disasters, networks and other relationships among actors need to be established and managed. Mitigation process/stage of disaster management cycle hasn’t cared in the weak and partial disaster management approach in Turkey.

¹²⁴ Bu çalışmada Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında 10.06.2014 tarihinde savunulan “Doğal Afet Yönetişimi: Türkiye’de Doğal Afet Yönetimi Uygulamalarının Tarihsel Bağlamda Değerlendirilmesi” isimli yüksek lisans tezinden büyük ölçüde faydalanılmıştır.

Beginning with all critics for disaster management as mentioned above, there is a necessity of new term for the disaster management policy to break classical public administration approach. It is called 'natural disaster governance' and it mentions comprehensive structure through to be relied on the cooperation with state, civil society and private sector organizations, to be creation of the consciousness of the disasters from individuals to the civil society and to be noticed of mitigation process and risk management plans. Before offering the mentioned concept and model for Turkey, it is needed putting forth and discussing the cases that block and undersized comprehensive disaster governance structure, determine structural problems and proving interdisciplinary studies. This study is analyzing natural disaster management policies in historical context with critical historical turnings and discussing the cases that block disaster governance, decelerate the development of disaster governance and realization between limited actors in actors' context.

Keywords: Disaster Management Policies in Turkey, Disaster Management Cycle, Natural Disaster Governance, Governance Forms, Policy Actors

1. Doğal Afetler, Afet Yönetim Döngüsü Ve Klasik Afet Yönetimi

Afetler ve doğal afetler neredeyse tüm dünya ülkeleri açısından önemli ve tartışılması gereken bir konu olmuştur. Bu durumun temelinde, kaynakları farklı olsa da afetlerin maddi ve manevi birçok zarar neden olduğu gerçeği yatmaktadır. Türkiye özelinde yapılacak tartışmalarda da, kaynağı doğal olan afetlerin verdiği zararlar incelendiğinde, doğal afet yönetimi kavramının ne şekilde algılandığı üzerinde de durulmalıdır. Bu noktada afete ve afet yönetimi kavramına nasıl bakıldığı ya da bakılması gerektiği de başlangıç noktası olarak kabul edilmelidir. Özellikle doğal afet yönetimi gibi alanyazında yeni tartışılmaya başlanan bir konuda, afet yönetim döngüsünün aşamaları ve hangi aşamalarına daha fazla önem verildiği de üstünde durulması gereken bir başlıktır.

Afetlerin ve doğal afetlerin ilgili alanyazında birçok tanımı bulunmaktadır. Bela, yıkım, felaket (Yılmaz, 2003: 1), sosyal dokunun bozulması ve bu bozulmadan sonra mevcut gidişatın daha kötüye evrilmesi (Alexander, 2005: 27), katastrofik bir olay olarak savunmasızlık ve belirsizlik (Jigyasu, 2005: 49) gibi tanımlamalar ve açıklamalar afetleri anlamamıza yardımcı olmaktadır. Fakat bu tanımların ötesinde afetlerin ve çalışmanın inceleme nesnesi olan doğal afetlerin yönetiminde nasıl bir yöntem izlenilmesi gerektiğinin anlaşılması adına, afetin 'teknik' tanımlamalarından uzaklaşılması gerekmektedir. Özellikle doğal afet yönetimi kavramsallaştırması içinde önem arz eden mesele, afetin sadece teknik bir mesele değil, sosyal bir gerçeklik olduğu gerçeğidir. Böyle bir kavramsallaştırma afeti özünde sosyal bir gerçeklik olarak konumlandırmakta, korunma eksikliğinden kaynaklandığı varsaymakta ve savunmasızlık (vulnerability) kavramını sosyal yıkımın temel bileşenlerinden biri olarak tasvir etmektedir (Perry, 2006: 13).

Afet yönetimi tartışmaları için bir başka önemli konu da afet yönetim döngüsüdür. İfade edilmiş biçimlerinde ufak farklılıklar olsa da, afet yönetim döngüsü ve afet safhaları dört aşamada (four phases of disaster management) değerlendirilmektedir (McLoughlin, 1985: 166; Petak, 1985: 3; Ergünay, 1996: 98):

- Zarar azaltma (Mitigation)
- Önceden Hazırlıklı Olma (Preparedness)
- Acil müdahale, yanıt verme (Response)
- İyileştirme ve Yeniden İnşa (Recovery)

Söz konusu aşamalar yıkıcı bir olayın gerçekleşmesinden başlayan ve henüz yıkıcı bir olay gerçekleşmeden alınacak önlemler dizisine kadar bütüncül bir süreci kapsamaktadır. Fakat doğal afet yönetimi için en gerekli aşamalardan biri, afetin sosyal bir gerçeklik, toplumsal bir mesele olduğu önkabulüyle birlikte, sakınım (mitigation) aşamasıdır. Çünkü doğal olanı katastrofik bir olaya çeviren mesele afetlere karşı hazırlıksız olma durumundan kaynaklanmaktadır. Sakınım aşaması, henüz afet gerçekleşmeden önce, olası riskleri minimize etme adına atılacak tüm planlama ve risk yönetimi safhalarını kapsamaktadır. Tehlike ve farkındalık kavramlarının uyumu olarak (Henstra ve McBean,

2005: 304) nitelendirilebilecek bu durum, sakinim aşamasının afet yönetim döngüsünün neden en önemli aşaması olduğu gerçeğini de gözler önüne sermektedir.

Yukarıda yapılan tartışmalar çalışmanın sonraki bölümünde daha kapsamlı biçimde eleştirilen klasik afet yönetimi tartışmalarını da daha anlamlı bir boyuta taşımaktadır. Bu durumun temel nedeni de, klasik afet yönetiminin, afet yönetimi için önemli bir basamak olan afet yönetim döngüsünün aşamalarını lineer bir şekilde kabullenmesinden kaynaklanmaktadır. Bir başka ifadeyle, klasik afet yönetimi, afeti bir döngü şeklinde tanımlayarak ve belki de yönetim biliminin varlığını reddederek, afet yönetiminde başat unsurun yönetimden ziyade afet olduğu gerçeği üzerinde durmaktadır (Balamir, 2007: 27). Böylelikle söz konusu döngüde tüm süreçlerin tam anlamıyla yürütülebileceği yanlış yatmakta ve afet yönetimi teknik bir mesele olarak algılanmaktadır. Balamir'in (2000: 44) klasik deprem mühendisliği yaklaşımı olarak tanımladığı bu durum, bir anlamda farklı aktörleri ve kurumları afet yönetim döngüsünden dışlayarak, devleti afet yönetiminde muktedir bir nesne konumuna itmektedir.

Özetle, afetin ve doğal afetin hangi form ve biçimlerde tanımlandığı ve bu kavramlara ne ölçülerde yaklaşıldığı, afet yönetim döngüsünün ve afet yönetiminin ne şekilde sürdürüleceğinin anlaşılması adına önemli bir başlangıcı oluşturmaktadır. Özellikle doğal afet yönetimi gibi farklı aktörleri bir araya getirmeyi amaçlayan bir afet yönetimi sisteminde klasik deprem mühendisliği yaklaşımından ve afet yönetim döngüsünün statik tanımlarından uzak durulmalıdır. Türkiye'nin tarihsel bağlamda yaşadığı afet yönetimi sorunları da yukarıda değinilen süreçlere paralel ilerlemektedir.

2. Yönetişim ve Doğal Afet Yönetişimi Unsurları

Keynezci dönemden Post-Fordist Keynezci döneme geçişte yaşanan iktisadi ve toplumsal dönüşümlerle birlikte yönetim (government) anlayışında ve bu bağlamda devletin kendi hizmetlerini sunumu noktasındaki ihtiyaçlar ve zorunluluklar neticesinde bazı yeni kavramlar tartışılmaya başlanmıştır. Bu tartışmaların temelinde; modern ulus devletin hizmet sunumu pratiklerinde yaşanan yönetsel modernleşme, alanlararası eşitlik ve kamu hizmetlerinin etkin sunumunun (Brenner, 2006: 114) küreselleşme ve rekabetçi piyasa etmenleriyle dönüşmeye başladığı iddiası yatmaktadır. Diğer yandan söz konusu etmenlerle de ilişkisi bulunduğu şekliyle, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişin yaşandığı bugünlerde Fordist üretim yerine esnek üretim standartları talep edilir olmuştur. Söz konusu geçişin yaşandığı dönem şu başlıklar altında özetlenebilir (Tekeli, 1999: 244):

- Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş
- Fordist üretimden esnek üretime geçiş
- Ulus devlet yapısından küreselleşmeye doğru akış
- Modernist düşünceden post-modern düşünceye geçiş

Söz konusu dört alanın kendi içlerinde de birbirleriyle organik bağları bulunmaktadır. Mal ve hizmet üretiminde Fordist dönemden kopuş, bir anlamda mekâna olan bağlılığı azaltmış, diğer yandan sanayi toplumunda olduğu gibi tahmin edilmesi kolay piyasaların varlığını zedelemiştir. Meta üretimi için daha ucuz ve kârlı alanların ortaya çıkmasıyla, rekabetin ve piyasanın boyutlarında da dönüşümler yaşanmaktadır. Bilgi toplumuyla birlikte ortak iyi ve ortak doğru konusunda da birtakım farklılıklar yaşanarak (Tekeli, 1999: 245) araçsal modernizm ve akıl hakkında eleştiriler ortaya çıkmıştır. Ağ ilişkilerinin önem kazandığı, sınırların ve somut olanın önemini kaybetmeye başladığı dönemle birlikte (Tekeli, 1999: 246) artık klasik yönetim prensipleri de aşınmaya başlamıştır.

Bu tartışmalar neticesinde devletin hizmet yürütme ve karar alma noktasında bazı yeni işbirliklerine ihtiyaç duyduğu iddiası da önem kazanmaktadır. Özellikle genişleyen piyasalarla ve refah devlet politikalarından kopuşla birlikte karar alma mekanizmasında çoğulcu bir ortamın oluşmakta, toplum tekil bir güç merkezinden kaynaklanan karar ve uygulamalarla yönetilememekte, karar alma mekanizmasının çeşitli aktörlerle paylaşılması gerekmektedir (Gündoğan, 2010: 25). Böylelikle devletin, özel kesimin ve sivil toplumun işbirliğini ve ortak hizmet üretme biçimlerini ifade

eden yönetim kavramı (Şengül, 2001: 53) özellikle 2000li yıllarla birlikte hem alanyazında, hem de yeni hizmet yürütme pratiklerinde yer bulmaya ve tartışılmaya başlanmıştır.

Yukarıdaki tartışmalarla yönetim kavramının ve pratiklerinin, devletlerin yürüteceği ve uygulayacağı kamu politikası alanlarında, hizmet sunmalarında, kendi örgütsel yapılarında, sivil toplum ve özel kesimle olan ilişkilerinde yeni bir döneme kapı açtığı yada açacağı söylenebilir. Fakat genel manada afet yönetimi ve özel anlamda doğal afet yönetimi, kendini diğer politika alanlarından ayrılmaktadır. Bu durumun temelinde, afet gerçekleşmeden önce toplumsal bağlamda afet farkındalığının düşük olması yatmaktadır. Fakat öte yandan afet gerçekleşikten sonra toplumun beklentileri bir hayli yüksek olacağı, afetin etkisinin en şiddetli görüldüğü akut anında barınma, yiyecek, ilk yardım gibi alanlarda da devletin sistemli faaliyetler yürütmesinin halk tarafından bekleneceği gerçeği de (Henstra, 2010) önemli bir konudur. Böylelikle afet yönetimi politikaları diğer kamu politikası alanlarına göre uygulanma ve yürütülme noktasında daha zor bir alanda konumlanmaktadır. Bu açıdan doğal afet yönetimi kavramı hakkında yürütülecek olan tartışmalar için doğal afetlere özgü bir yönetim kavramı içerisinde tartışma yürütmek daha anlamlıdır.

Afet yönetimi ya da doğal afet yönetimi için arzu edilen yönetim yahut örgüt modelleri genel olarak afet gerçekleşmeden önceki sakınım ve hazırlık süreçleri için tutarlı gözükmektedir. Çünkü afet gerçekleşikten sonra gayet esnek ve çok aktörlü bir sorun çözme sürecinden ziyade, komuta kontrol esasına dayalı hızlı karar alabilen ve hiyerarşik bir yönetim modeli gerekmektedir (Meuleman, 2008). Dolayısıyla her ne kadar afet yönetim döngüsü bütüncül ve birbiriyle direkt ilişkili bir sürece işaret etse bile, çalışma itibarıyla afet yönetiminden kastedilen süreç sakınım aşamasını kapsamaktadır. Çalışmanın sonraki başlıklarında belirtileceği üzere Türkiye'nin afet yönetiminde yaşadığı sorunlar göz önünde tutulduğunda, doğal afet yönetiminde öngörülen devlet, piyasa ve sivil toplum işbirliğinde, devletin düzenleyici ve üstün bir konumda bulunması daha tutarlı gözükmektedir. Bu durumun temelinde, özellikle Türkiye için, afet yönetimine etki edecek iktisadi açıdan güçlü aktörlerin eksikliği ve zayıf sivil toplumların sosyo-mekânsal ve sosyo-ekonomik durumlarıyla afetlere karşı güvenlik açığı yaratacağı (Wisner ve Walker, 2005: 92) gerçeği yatmaktadır.

Diğer yandan, doğal afet yönetimi için öngörülebilecek yönetim modelinin eğitim, sağlık, turizm gibi diğer politika alanlarının öngördüğü yönetim modellerinden farkları bulunmaktadır. Bu fark, doğal afet yönetiminin herhangi bir afetle yüzleşilmeden, sakınım süreci esnasında, farklı aktörlerin bir araya gelerek süreci yürütmesi istendiğinden kaynaklanmaktadır. Bir başka ifadeyle, siyasa oluşturma sürecinde, diğer politika alanlarında bir sorunla karşılaşılıp çözüm üretme noktasına gidilirken, doğal afet yönetimindeyse katastrofik bir olayla yüzleşilmeden bütüncül önlemler alınmalıdır. Bu bağlamda Duit ve Galaz'ın (2008) karmaşık yapılara adapte olabilen yönetim modellerinden faydalanılabilir. Karmaşık yapılara adapte olabilen sistemlerin temel sorunsalı, gerçekliğin lineer şekilde ilerlemediği ve bir noktada yaşanan değişimin diğer noktalara ve süreçlere çok farklı şekilde ve büyüklüklerde yansıtacağıyla ilgilidir (Duit ve Galaz, 2008: 312). Böyle bir tartışmanın temelindeyse özellikle doğal afet yönetimi noktasında kırılğan ve geri bildirim kapalı siyasa ağlarının varlığı yatmaktadır. Her ne kadar afet gerçekleşikten sonraki süreçlerin yönetimi ve düzenlenmesi daha zor olsa da, sakınım aşaması için gerekli olduğu varsayılan siyasa ağlarının hangi düzlemde ve şartlarda oluşturulacağı da tahmin edilmesi zor bir süreçtir. Bu kırılğan ve tahmin edilmesi zor yapıların/ağların analizi içinse dört tip yönetim modelinden bahsedilebilir. Bunlardan ilki sert/katı yönetim (rigid governance) anlamında kullanılan kurum, norm ve hiyerarşilerin yüksek olduğu ve bunun tersine araştırmanın ve keşfin düşük olduğu modeldir (Duit ve Galaz, 2008: 321).

Duit ve Galaz sınıflamasındaki bu sert/katı yönetim modelinde koordinasyonun kurumlar arasında yüksek olduğunu fakat geri bildirimlerin ve bilgi akışlarının zayıf olduğu iddia edilmektedir. İkincisiyse güçlü yönetim (robust governance) anlamına gelen hem kurumsal düzeyde işletme yöntemlerinin hem de yüksek düzeyde araştırma faaliyetlerinin gerçekleştirebileceği modeldir (Duit ve Galaz, 2008: 321). Bu model ideal tip yönetim olarak da ifade edilmektedir. Üçüncü model olan kırılğan yönetimdeyse (fragile governance) hem kurumların yetersizliğinden hem de bilgi akışlarının eksikliğinden bahsedilmektedir (Duit ve Galaz, 2008: 322). Son modelse esnek yönetim (flexible governance) anlamına gelen araştırma ve izleme faaliyetlerinin yoğun olduğu fakat devletin kapasitesi yüksek kurumsal yapılara sahip olmadığı bir yapıya işaret etmektedir (Duit ve Galaz, 2008: 322). Bu

dört model de analiz noktasında kolaylık sağlaması açısından önemlidir. Fakat ideal yönetim modeli hem kurumsal yapıların hem de bilgi akışının sağlandığı çok aktörlü bir siyasa ağına işaret etmelidir.

Doğal afet yönetişiminin alanyazında henüz ciddi şekilde tartışılmaya başlanmaması ve doğal afet yönetişimi üzerine yeterli akademik çalışmanın bulunmaması nedeniyle, doğal afet yönetişimi için kesin ve kapsayıcı ifadelerden uzak durulmalıdır. Fakat yine de bütüncül bir afet yönetim sisteminde başlangıç noktasının sakinim üzerine kurulması, doğal afet yönetişimi için bazı önkabüllerin geçerliliğini korumaktadır. Bu noktada doğal afet yönetişimi unsurlarının belirlenmesi, inceleme nesnesinin daha kolay analiz edilmesini sağlayacaktır. Öncelikle, afet yönetimi politikası hem afet gerçekleşmeden önce kamuoyu oluşturma hem de olası bir kriz anında müdahale etme esnasında halkın taleplerini karşılama açısından devlete büyük sorumluluklar yüklemektedir. Bu sebeple, doğal afet yönetişimi tartışmalarında en güçlü aktörün devlet olması gerçeğiyle birlikte, devletin afet yönetimine yaklaşımı, doğal afet yönetişiminin ne kadar mümkün olduğu tartışmaları için en önemli basamağı oluşturmaktadır. Bu tartışma içerisinde hukuksal ve kurumsal düzenlemelerin değerlendirilmesi gerekmektedir. Fakat söz konusu analizler doğal afet yönetişimi unsurlarının değerlendirilmesi adına yeterli değildir ve tartışmanın daha nitelikli olması adına devlet – sivil toplum ilişkisine bakılmasında da fayda vardır. Bu bağlamda, devletin tarihsel ön kabullerle hangi iktisadi süreçlerden geçtiği, sivil inisiyatiflerle ilişkisi, sivil toplum alanı yaratmaya ne kadar istekli olduğu ya da olmadığı tartışmaları da önem kazanmaktadır. Böylelikle sivil toplum tartışmaları da doğal afet yönetişimi unsurları adına önemli bir basamağı oluşturmaktadır. Yerel yönetimler afet politikalarının uygulayıcıları olmaları ve idarenin bütünlüğü çerçevesinde merkezi yönetimle ilişkileri açısından doğal afet yönetişiminin en önemli unsurları arasındadır. Sakinim ve risk yönetimini, şehir planlarını, imar uygulamalarını, sivil toplum kuruluşları ve hanehalkıyla iletişimi güçlü yerel yönetim birimleri merkeze göre daha kolay sağlayabilir.

3. Türkiye’de Merkeziyetçi Afet Yönetimi Eleştirileri, Devletin Afet Yönetiminde Konumu, Yerel Yönetimler ve Sivil Toplumun Rolü

Türkiye’de afet yönetimi yazınında, afet yönetiminin düzenlenmesinde en yetkili organın hükümet yahut devlet olduğu söylenegelen bir ifade olmuş, merkeziyetçi bir afet yönetimi ve kurumlar arasındaki koordinasyon ve uyumsuzluk eleştirilmiştir (Çorbacioğlu; 2005; Ganapati; 2005; Öztürk, 2005; Yavaş; 2005; Yılmaz; 2005; Özerdem ve Jacoby, 2006; Balamir, 2007; Balamir; 2007; Keleş, 2007). Söz konusu eleştirilerin temelinde Türkiye’nin uzun yıllar boyunca sürekli olarak afet gerçekleştikten sonraki süreçlere önem verdiği, afet sonrası hukuksal ve kurumsal düzenlemelerin hız kazandığı, sakinim ve risk yönetimi planlarına uygun imar düzenlemelerinin yapılmadığı eleştirileri yatmaktadır. Diğer yandan 1999 Marmara Depremi’nin Türk afet yönetim sisteminde bir kırılma noktası olduğuna dair yorumlarda mevcuttur¹²⁵ (Balamir, 2001; Ganapati, 2005). Fakat genel algı, Türkiye’nin afet yönetim sisteminin 1999 Marmara Depremi sonrası yapılan hukuksal ve kurumsal düzenlemelere ve kimi olumlu gelişmelere rağmen istenilen bütüncül yapıya ulaşmadığı şeklindedir.

Bu tip bir tartışmanın başlangıç noktası hukuksal ve kurumsal düzenlemelerin dönemler itibarıyla değerlendirilmesidir. Fakat merkeziyetçi afet yönetiminin sadece bu verilerle analiz edilmesi yahut tartışılması doğal afet yönetişiminin Türkiye’de neden gelişmediğini anlamak adına yeterli değildir. Bu noktada devlet – sivil toplum ilişkisinin de incelenmesi kritik bir basamaktır, çünkü vatandaşın, sivil toplumun afet algısı ve devletin afete yaklaşımında takındığı tavır; mülkiyet, temel hak ve özgürlükler, hukuki düzenlemeler, sivil toplum gibi birçok alanda birey – devlet ilişkisini yeniden konumlandırmaktadır. Yönetişim tartışmalarının önemli bir unsuru olan sivil toplum – devlet ilişkisindeki sivil toplumun devlete karşı güçlü ve donanımlı durabilecek ve devleti afet yönetiminde diri tutacak konumda ve niyette olması gerekmektedir. Öyleyse güçlü yahut ceberrut devlet

¹²⁵ Türkiye’de doğal afetlere yönelik yapılan yasal ve kurumsal düzenlemeler dört dönemde ele alınmaktadır (Çorbacioğlu ve Kapucu, 2003; Öztürk, 2003: 49; Yılmaz, 2007: 75): 1944 öncesi dönem, 1944-1958, 1958-1999, 1999 sonrası dönem. Genç (2013) Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’nın kurulduğu dönemi 2009 ve sonrası dönem olarak sınıflandırmıştır.

geleneğinin sivil insiyatiflerin oluşmasına ne ölçüde imkân verdiğine bakmak, merkeziyetçi afet yönetiminin bir anlamda perde arkasını anlamaya yardımcı olacaktır.

Türkiye’de güçlü devlet geleneği tartışmaları (Mardin, 1973; İnalçık, 2006; Heper, 2010) devlet – sivil toplum ilişkisini açıklama adına önemli bir basamakta durmaktadır. Heper’in aşkinci devlet olarak kavramsallaştırdığı durum; devletin belirli normlar etrafında kurumsallaştığı, söz konusu normların siyasal hayata yön verdiği, bürokratların karar alıcı konumlarda bulunduğu, siyasi partilerin devlet aygıtı gibi çalışabileceği bir devlet yönetim şekli olarak tanımlanmıştır (Heper, 2010: 30-31). Mardin de bu konuya ciddi bir katkı sunarak Avrupa’da modernleşme hareketlerinin sözleşmecî dinamiklerle şekillendiğini belirtmiştir. Bu bağlamda, Batı Avrupa’da devlet ve burjuvazi arasında anlaşma ve imtiyazlara dayanan anlaşma ve sözleşme geleneği, Osmanlı’da merkezin çevre üzerinde mutlak hâkimiyetine dayanan süreçlerle şekillenmiştir (Mardin, 1973: 33). Mardin bu savını genişleterek merkez – çevre arasında yaşanan iktisadi ve kültürel kopukluğun Türkiye’ye de miras kaldığını savunmuş, resmi ideolojinin köylüleri hem kültürel hem de iktisadi açıdan birçok dayatmaya maruz bıraktığını söylemiştir (Mardin, 1973: 52). Böylelikle Avrupa’nın kendine içkin iktisadi ve toplumsal dinamikleri ve kapitalistleşme süreçleriyle şekillenen devlet – sivil toplum ilişkisi, Osmanlı Devleti’nden Türkiye’ye miras biçimde, devletin iktisadi dinamikleri elinde tuttuğu bir konumda ve tek yönlü ilerlemiştir. Birey-devlet ilişkisinin tarihsel bağlamda monolitik bir yapıda olması da, devlete karşı çıkar oluşturabilecek, devletle pazarlık yapabilecek yahut devlete yaptırımda bulunabilecek esnaf örgütlerinin, meslek odalarının, sektörel birliklerin ya da en geniş anlamda sivil toplum örgütlenmelerinin yeterince olgunlaşmasını engellemektedir.

Diğer yandan merkeziyetçi afet yönetimi uygulamalarının incelendiği bir tartışmada, devletin afeti ne şekilde tanımladığının üstünde durmakta da fayda bulunmaktadır. Öncelikle devletin afet yönetimini algılamasındaki temel sorunsal mücbir (beklenmedik) olay kavramıdır. Doğa olaylarının yıkıcı biçimde gerçekleşmesine zemin hazırlayan tehlikeleri sorumlu aktör olarak engelleyecek düzenlemeleri gerçekleştirilmeyen devlet, büyük zararlar doğuran afetlerden sorumlu sayılabilmektedir (Kutlu, 1999: 19-20). Dolayısıyla, idarenin deprem ya da diğer doğal afetler karşısında sorumluluğu iki başlık altında toplanmaktadır. Bunlardan ilki afet gerçekleşmeden önce devletin sorumluluk alması gereken imar düzenlemeleriyle diğeri de afet gerçekleşikten sonra olağanüstü durumlarda devletin yürütmesi gereken faaliyetlerdir (Kutlu, 1999: 23; Keleş, 2007: 17; Yılmaz, 2005: 44). Olağanüstü hal durumunu gerektiren konularda da il bazında en güçlü aktör validir (Keleş, 2007: 17).

Merkeziyetçi afet yönetimi ve klasik deprem mühendisliğinin etkisiyle Türkiye özelinde yerel yönetimler doğal afet yönetiminde etkin birer aktör olma konumundan uzak kalmışlardır. Bu durumun birden fazla nedeni olsa da, yerel yönetimlerin kuruluş kanunlarında afet yönetimine açıkça ve kuvvetli biçimde yer verilmemesi en başta gelen nedendir. Her ne kadar belediyelerin afet ve acil durum planları hazırlama gibi yükümlülükleri olsa da, söz konusu planların içeriği, etkinliği, önemsenmesi, uygulanabilirliği tartışmalıdır. Ayrıca, afetlerin acil durum planı altında ‘kriz’ konumuna indirgenmesi de bir hayli sorundur. Mesele acil durum yönetimi perspektifinden değerlendirilse dahi, belediyelerin söz konusu planları hazırlarken bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleri, üniversiteler ve diğer mahallî idarelerin görüşlerini almaması yönetim adına önemli bir sorundur (Özgür vd., 2014: 77). Diğer yandan, yerel yönetimlerin afetler konusunda yetkili ve yetkin personel eksiklikleri de üst seviyededir. 2011 ve 2014 yıllarındaki Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Tasnif Cetvellerinde sivil savunma uzmanları hariç yerel yönetimlerde afet uzmanı bulunmamaktadır (Özgür vd., 2014: 77). Ayrıca çalışmanın önceki bölümlerinde de belirtildiği şekliyle, 3194 sayılı İmar Kanunu ile 7269 sayılı Afet Yasası, mülki yönetimi afet işlerinde baş sorumlu ama imar işlerinde yetkisiz, belediyeleri ise yetkili fakat sorumluluktan bağımsız kılmaktadır (Balamir, 2000: 109). Ayrıca TOKİ’nin kentsel dönüşüm konusundaki görevleri ve yetkileri belediyeleri imar ve afet konularında zor duruma düşürebilmektedir.

Söz konusu tartışmaların merkeziyetçi ve başarısız afet yönetimi pratikleriyle organik bir bağı bulunmaktadır. Bu organik bağa neden olan durum da, güçlü ve ceberut devlet geleneği ile zayıf sivil toplum ilişkisinden kaynaklanmaktadır. Zayıf sivil toplumlarında afetlere karşı güvenlik açıkları olduğu gerçeği iddia edilen bu organik bağı kuvvetlendirmektedir. Wisner ve Walker’ın savunmasızlık

tanımı da bu savı destekler niteliktedir. Savunmasızlık yaklaşımı sosyo-mekânsal ve sosyo-ekonomik koşulların afetleri şekillendirdiği gerçeği üzerinde durmaktadır (Wisner ve Walker, 2005: 92). Wisner'in savunmasızlık hakkında yaptığı tanım, aşkın devlet geleneğinin kuramsal tartışmasını doğal afete farkındalık ve savunmasızlık bağlamında değerlendirilmesine ışık tutacaktır (Wisner, 2004: 11 aktaran Bolin, 2005: 116): "Bir grubun ya da kişinin kapasitelerini etkileyen karakterleri veya sosyal konumları; doğal afetin etkilerini tahmin etme, onlarla mücadele etme, onlara karşı durma ve doğal tehlike sonrası yaşanacak kurtarma safhalarını etkilemektedir."

Tarihsel olarak Türkiye'nin doğal afet yönetişimi deneyimlerine bakarak sivil toplum ve halkın katılımının etkin olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Özellikle kurumsal ve hukuksal yapılanmaların incelendiği bölümde de görüleceği üzere, afet yönetiminin başat aktörü devlet olmuş, sivil toplum örgütlenmelerinin bu süreç içerisinde rol alabileceği herhangi bir afet yönetim sistemi için gerekli koşullar sağlanamamıştır. Bu bağlamda sivil toplum ve afet yönetimi arasındaki ilişkiyi Türkiye üzerinden açıklayan çalışmalarda da görüleceği üzere (Özerdem ve Jacoby, 2006; Ganapati; 2005; Kubicek, 2002; Tarih Vakfı, 2000), Türkiye'nin afet yönetimi içerisinde sivil toplumun rolü 1999 Marmara Depreminden sonra hissedilmeye başlanmıştır. Fakat 1999 Marmara Depremi sonrası Türkiye'de kırılma yaşandığı iddia edilen sivil toplumun rolü, bütüncül bir afet yönetişiminde güçlü rol alabilecek sivil toplum yapısına işaret etmemektedir. Bu bağlamda sivil toplum örgütleri her ne kadar deprem sonrasında insiyatifler geliştirse de, sürecin asıl öznesi hanehalkı ve bireyler olmuştur (Tarih Vakfı, 2000: 289). Böylelikle hiyerarşik ve geleneksel yönetim pratiklerinden bağımsız olarak kendi kararını kendi verebilen, hızlı iletişime geçebilen bireyler, ilk yardım ve yara sarma faaliyetlerinde etkin biçimde çalışmışlardır. Fakat burada bütüncül ve planlı bir sivil toplum insiyatifinden söz etmek mümkün gözükmemektedir. Kurumsallığın, plan ve programın yeterince hissedilmediği bu sivil hareketin (Tarih Vakfı, 2000: 290) işbirliğine ve uzun vadeli afet yönetişimine katkı sağlayacak zemini hazırladığını söylemek olanaklı değildir.

SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Bu çalışmanın temel gayreti doğal afet yönetişimi tartışmalarını engelleyen ve söz konusu kavramı doğal afet gerçekliğinden kendiliğinden dışlayan unsurları ortaya koymaktır. Böylelikle her doğal afet sonrası yürürlüğe konan onlarca mevzuat, birbirinden kopuk ve sürekliliği olmayan doğal afet yönetimi politikaları, Türkiye'de güçlü ve aşkın devlet geleneği yanında zayıf bir sivil toplumun varlığı, devleti afet yönetimi politikalarında denetleyebilecek / harekete geçirebilecek / yaptırım uygulayabilecek sivil insiyatiflerin varlığının tarihsel süreçlerle olanaklı kılınmaması, doğal afetlerin sadece klasik deprem mühendisliği anlayışıyla değerlendirilmesi, sivil toplum inisiyatiflerinin 1999 Marmara Depremi'nden sonra ve sadece afet gerçekleştikten sonraki süreçte ortaya çıkması, piyasa aktörlerinin afet yönetim döngüsünün sakınım aşamasında yer almaması gibi nedenler, Türkiye'de doğal afet yönetişimi unsurlarının gelişmesini olanaklı kılmamıştır (Aydiner, 2014). Aktörler açısından değerlendirildiğinde de, devletin muktedir konumu, yerel yönetimlerin idarenin bütünlüğü çerçevesinde merkezi idarenin baskısı altında kalması ve afet yönetimindeki yetersizlikleri, özel kesimin sakınım politikalarında etkin olmaması, sivil toplumun sakınım süreçlerini kapsayacak sürdürülebilir bir afet yönetim sistemine katılmaması, Türkiye açısından kötü bir afet yönetim profili çizmektedir. Böylelikle Duit ve Golaz'ın (2008: 312) görüşleri dâhilinde Türkiye'de zayıf ve kırılğan bir yönetişim ağının varlığından bahsetmek gerekir. Bu durumun temelinde hem kurumsal yapılanma açısından devletin zayıf ağbağlarla örülü olması, hem de devlete rehberlik edebilecek, yönlendirebilecek, şeffaflığa ve katılımcılığa zorlayacak, devletle makul ölçülerde ve toplum yararına pazarlık yapabilecek sivil toplum ve özel kesim aktörlerinin zayıflığı bulunmaktadır (Aydiner, 2014)..

Türkiye için bundan sonraki çalışmalarda ne tip bir yönetişim modeli öngörülebileceğine değinmekte fayda vardır. Doğal afet yönetişimi için gerekli çok aktörlü yapılanmada devlet merkezli yönetişim (state-centred governance) (Hooghe and Mark, 2003) kavramından bahsetmek, Türkiye incelemesi adına daha anlamlı gözükmemektedir (Aydiner, 2014). Burada devletin merkezde olması sivil topluma ve piyasa mekanizmalarına tahakküm uygulanacağı anlamına gelmemektedir; tam tersine, devlet bu yapıda bir baskıdan ziyade yönlendirici ve aktörleri biraraya getirici konumda bulunacaktır. Her ne

kadar yönetim kavramı çalışma açısından önemli olsa da, zayıf bir sivil toplumun olduğu yapılanmada aktörlerin eşit şartlarda bu yönetim modelinde iş yürütmesi olanaklı görünmemektedir. Sermayenin kârlılık düşüncesiyle üretim standartlarını yükseltmeyi amaçladığı bir ortamda, katılımlı ve müzakereci, hanehalklarının güçlü birer aktör olabileceği çok boyutlu bir yönetim prensibini uygulamaya koymak kolay görünmemektedir. Özellikle yönetim kavramının devlet, piyasa ve özel sektör aktörlerini bir araya getirecek bir yönetim modeli öngörmesi fakat bu işbirliğinin nasıl gerçekleşeceğini açıklamaması yahut tartışmaması (Bayırbağ, 2006: 53) devletin varlığını daha elzem kılmaktadır. Böylelikle Türkiye açısından devlet merkezli bir afet yönetişimi, bundan sonra yapılacak tartışmaların başlangıç kaynağını oluşturabilir.

KAYNAKÇA

- Alexander, David (2005). “An Interpretation of Disaster in Terms of Changes in Culture, Society and International Relations”, Ronald W. Perry and E. L. Quarantelli (Eds.), *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*, Xlibris Corporation, Philadelphia, pp. 25-39.
- Aydiner, Tolgahan (2014). *Doğal Afet Yönetişimi: Türkiye’de Doğal Afet Yönetimi Uygulamalarının Tarihsel Bağlamda Değerlendirilmesi*, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Denizli.
- Balamir, Murat (2000). “Kaderci Toplumun Yeniden Üretimi Türkiye Afetler ve İmar Mevzuatının İrdelenmesi”, Emine M. Komut (der.), *Kentsel Yerleşmeler ve Doğal Afetler*, Ankara: Mimarlar Odası Yayını, ss. 100-126.
- Balamir, Murat (2001). “Recent Changes in Turkish Disasters Policy: A Strategical Reorientation?”, in P. R. Kleindorfer and M. R. Sertel (Editors), *Mitigation and Financing Seismic Risks: Turkish and International Perspectives*, Dordrecht, Boston, London: Kluwer, pp. 207-234.
- Balamir, Murat (2007). “Risk Yönetimi ve Yerel Yönetimler”, Nihal Ekin Erkan, Ayşe Güner, Katalin Demeter (Derleyenler), *Afet Risk Yönetimi: Risk Azaltma ve Yerel Yönetimler*, Beta Yayınları, İstanbul, ss. 27-54.
- Bayırbağ, Mustafa Kemal (2006). “Ölçek Yaklaşımının Kent ve Bölgelerin Yükselişinin Açıklanmasındaki Katkıları Üzerine” *Praksis*, Sayı 15, ss. 39-51.
- Brenner, Neil (2006). “Metropolitan Kurumsal Reformu ve Çağdaş Batı Avrupa’da Devlet Mekânının Yeniden-ölçeklenmesi”, (çev. Cenay Babaoğlu), *Planlama Dergisi*, sayı 1, pp. 113–137.
- Çorbacıoğlu, Sıtkı (2005). “Çevrelerindeki Değişime Adapte Olabilen Sosyo-Teknik Sistemler Ve Afet Yönetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 2, ss. 5-21.
- Çorbacıoğlu, Sıtkı ve Kapucu, Naim (2003). “Critical Evaluation of Turkish Disaster Management System”, *Turkish Public Administration Annual*, Vol. 29-31, pp. 53-72.
- Duit, Andreas and Galaz, Victor (2008). “Governance and Complexity-Emerging Issues for Governance Theory”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 3, pp. 311–335.
- Ganapati, N. Emel (2005). “Rising From The Rubble: Disaster Victims, Social Capital, And Public Policy - Case of Golcuk, Turkey”, A Dissertation Presented to the Faculty of The School of Policy, Planning, and Development, University of Southern California.
- Genç, F. Neval (2013). “Türkiye’de Afet Yönetimi Politikalarının Dönüşümü”, Yıldız, Mete ve Sobacı, Mehmet Zahid (Editörler), *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Liberte Yayıncılık, Ankara, ss. 418-519.
- Gündoğan, Ertuğrul (2010). “Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar”, M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz (Editörler), *Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama*, Çizgi Kitabevi, Konya, ss. 13-56.

- Henstra, Dan (2010). "Explaining local policy choices: A Multiple Streams analysis of municipal emergency management", *Canadian Public Administration / Administration Publique Du Canada*, Volume 53, No. 2, pp. 241-258.
- Heper, Metin (2010). "*Türkiye'de Devlet Geleneği*", Doğu Batı Yayınları, Ankara.
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary (2003). "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance", *American Political Science Review*, Vol. 97, No 2, pp. 233-243.
- İnalçık, Halil (2006). "Türkiye ve Avrupa: Dün Bugün", *Doğu Batı Makaleler -I*, Doğu Batı Yayınları, Ankara.
- Jigyasu, Rohit (2005). "Disaster: A Reality of a Construct?: Perspective From the 'East'", Ronald W. Perry and E. L. Quarantelli (Editors), *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*, Xlibris Corporation, Philadelphia, pp. 49-60.
- Keleş, Ruşen (2007). "Afet Yönetimi Açısından Türkiye'de Merkezi ve Yerel Yönetim", Nihal Ekin Erkan, Ayşe Güner ve Katalin Demeter (Derleyenler), *Afet Risk Yönetimi: Risk Azaltma ve Yerel Yönetimler*, Dünya Bankası Yayını, İstanbul.
- Kubicek, Paul (2002). "The Earthquake, Civil Society, and Political Change in Turkey: Assessment and Comparison with Eastern Europe", *Political Studies*, Vol. 50, pp. 761-778.
- Kutlu, Meltem (1999). "Deprem ve İdarenin Sorumluluğu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 32, Sayı 4, ss. 15-27.
- Mardin, Şerif (1973). "Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez Çevre İlişkileri", *Daedalus*, Vol. 102, No. 1, ss. 35-78.
- McLoughlin, David (1985). "A Framework for Integrated Emergency Management", *Public Administration Review*, Vol. 45, Special Issue: Emergency Management: A Challenge for Public Administration, pp. 165-172.
- Meuleman, Louis (2008). "Public Management and The Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations", Springer, Heidelberg, Published Ph.D. Dissertation, Erasmus University Rotterdam. <http://link.springer.com/book/10.1007/978-3-7908-2054-6>
- Özerdem, Alparslan and Jacoby, Tim (2006). *Disaster Management and Civil Society: Earthquake Relief in Japan, Turkey And India*, I. B. Tauris, London and New York: Distributed in the USA by Palgrave Macmillan, New York.
- Özgür, Hüseyin, Genç, Fatma Neval, Kılınç Ürkmez, Gökçen, Sezer, Yasin (2014). *Yerel Yönetimlerde İmar Süreçlerinde Yolsuzluğun Önlenmesi Projesi, Rapor 1: Belediyelerin İmar Ve İnşaat Ruhsatı Faaliyetlerinin Teftiş ve Denetiminde Ana Sorun Alanları, Bu Faaliyetlerde Yolsuzluk Durumları Ve Yolsuzluğa Yol Açan Faktörler*, ECORSYS Danışmanlık Ankara Ofisi, Yayınlanmamış Rapor, Ankara.
- Öztürk, Nurettin (2003) "Türkiye'de Afet Yönetimi: Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 12, Sayı 4, ss. 42-64.
- Perry, Ronald W. (2006). "What is a disaster?", H. Rodriguez, E. L. Quarantelli, and R. R. Dynes (Editors), *Handbook of Disaster Research*, Springer, New York, pp. 1-15.
- Petak, William (1985). "Emergency Management: A Challenge for Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 45, Special Issue: Emergency Management: A Challenge for Public Administration, pp. 3-7.
- Tarih Vakfı (2000). *Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik-Deprem*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Tekeli, İlhan (1999). *Modernite Aşılırken Siyaset*, İmge Kitabevi, Ankara.

- Wisner, Ben (2004). The Societal Implications of a Comet/Asteroid Impact on Earth: A Perspective from International Development Studies, Unpublished paper.
- Wisner, Ben and Walker, Peter (2005). Beyond Kobe: A Proactive Look at the World Conference on Disaster Reduction, 18-22 January, Commissioned by the Swiss Corporation for Development, Kobe, Japan.
- Yavaş, Hikmet (2005). *Doğal Afetler Yönüyle Türkiye’de Belediyelerde Kriz Yönetimi*, Orion Yayınevi, Ankara.
- Yılmaz, Abdullah (2005). *Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi*, Pegem Yayıncılık, Ankara.

SOSYAL AĞBAĞ ANALİZİ BAĞLAMINDA AFET MÜDAHALE SİSTEMLERİ VE RESMİ ÖRGÜTLENME POLİTİKALARININ ANALİZİ: 2006 KUŞ GRİBİ VE 2011 VAN DEPREMİ MÜDAHALE OPERASYONLARI

AN ANALYSIS OF DISASTER RESPONSE SYSTEMS AND FORMAL ORGANIZATION POLICIES THROUGH SOCIAL NETWORK ANALYSIS: 2006 AVIAN INFLUENZA AND 2011 VAN-ERCIS RESPONSE OPERATIONS

Sıtkı Çorbacıoğlu

Doç. Dr. Eskişehir Osmangazi Üniversitesi

Süleyman Çelik

Doç. Dr. Gazi Üniversitesi

ÖZET

Türkiye, depremler başta olmak üzere farklı tür afetlerin kendini gösterdiği bir ülkedir. Afet sonrası ortaya çıkan can ve mal kayıplarını en aza indirmek için dikkatle ele alınması gereken konulardan birisi örgütlenme politikalarıdır. Bu çalışma, öncelikle 2006 kuş gribi krizi ve 2011 Van-Erciş depremi döneminde mevcut örgütlenme politikalarını belirtmektedir. Daha sonra, 21 günlük gazete haberlerinden hareketle yapılan içerik analizine dayalı olarak, söz konusu müdahale operasyonları sırasında ortaya çıkan informal ağbağ ortaya konmakta ve analiz edilmektedir. Araştırma bulguları, 2009 yılından itibaren yapılan örgütsel değişimin örgütsel koordinasyon ve işbirliğine önemli bir katkı sağlamadığını vurgulamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Afet örgütlenmesi, sosyal ağbağ analizi, kuş gribi krizi, Van-Erciş Depremi

ABSTRACT

Turkey faces many different disaster types such as earthquakes. An important issue to minimize loss to human lives and goods. First, the study describes the organization policies during 2006 avian influenza crisis and 2011 Van-Ercis earthquake. Second, based on the content analyses conducted based on the news reports for 21 days, the research reveals the informal response systems and analyze them. The research findings indicate that the changes in organizational policies since 2009 did not make any significant change for the coordination and collaboration.

Keywords: Disaster Organization, social network analysis, avian influenza, Van-Ercis Earthquake

GİRİŞ

Türkiye'nin içinde yer aldığı bölge binlerce yıldır deprem riski altında yaşamakta, sık sık depremler başta olmak üzere doğal afetler meydana gelmektedir. Afetler, belirsizliğin yüksek olduğu karmaşık bir kamu politikası alanı olup, karmaşık nitelikte kamu politikalarını gerektirmektedir. Hiyerarşik ilişkilere ve doğrusal plan ve prosedürlere dayalı bir afet yönetiminin yerel komünlerde yaşayan insanların can ve mal güvenliğini koruma adına yeterli olmadığı, 1519 İstanbul depreminden, 1999 Marmara depremine kadar geçen sürede net bir şekilde görülmüştür. 1999 Marmara depremini takiben atılan yasal ve örgütsel birçok tedbir afet müdahale sisteminin etkililiğini arttırmayı amaçlamıştır. Doğrusal bakış açısının en önemli dezavantajı, resmi planlarda yer almayan birçok örgütün afet sonrası müdahale operasyonlarında ön plana çıkarken, resmi planlarda yer alan bir kısım örgüt ya da hizmet gruplarının etkili faaliyet gösterememesidir. Sonuç, yüzlerce kamu, özel ya da sivil sektör örgütünün koordine edilmesinde yaşanan güçlüklerdir.

Belirsizliğin yüksek olduğu söz konusu kamu politikası alanında, etkili müdahale sistemlerinin geliştirilmesi, kaos ve karmaşıklık teorilerinin sağladığı teorik bakış açısından hareketle, normal zamanlarda başka rutin faaliyetleri bulunan örgütsel aktörlerin, afet ortamlarına müdahale edecek teknik ve örgütsel kapasiteyle donatılmasını, karmaşık uyumcu bir sistemin parçası haline getirilmesini gerektirmektedir (Comfort, 1999; Çelik ve Çorbacıoğlu, 2010). Bu yaklaşım afet

yönetiminin, afetlerle yakından ilişkili kurumların ötesinde bir sistem olarak ele alınmasını öngörmektedir.

Bu çalışma 2006 Kuş gribi ve 2011 Van depremleri sonrasında afet müdahale sistemlerinin sosyal ağbağ (network) analizi yardımıyla incelenmesi suretiyle, resmi örgütlenme anlayışı ve beliren informal sistem arasındaki farkları ortaya koymayı amaçlamaktadır. Çalışma buradan hareketle ayrıca, söz konusu afetler sırasında mevcut olan ya da daha sonra geliştirilen örgütlenme politikalarının ne ölçüde doğrusal varsayımlardan, karmaşık bakış açısına geçiş özelliği taşıdığını analiz etmektedir.

Çalışmada yer alan sosyal ağbağ analizleri, UCINET 6.0 Ağbağ analiz programıyla gerçekleştirilmektedir. Analizin dayalı olduğu veriler, çalışmaya konu afetleri takip eden 21 gün boyunca gazete haberlerinin içerik analizine tabi tutulması sonucu elde edilmektedir. Çalışma, karmaşık bir afet yönetim sisteminin, örgütsel, teknik ve kültürel kapasitelerin iyileştirilmesiyle oluşturulabileceği varsayımına dayanmaktadır.

1. Materyal ve Metod

Bu çalışma Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı iki önemli afeti örnek olay çalışması olarak ele almaktadır (Yin, 1994). Karşı karşıya kalan krizlerden birincisi 2005 yılı sonunda ve 2006 yılı başında gelişen ve 3 ay Türk kamuoyunu meşgul eden Kuşgribi krizidir. Diğer önemli kriz ise Van-Erciş depremini takiben yaşanmıştır. Çalışma söz konusu iki afeti, afetlerin gerçekleştiği tarihte yürürlükte olan örgütlenme anlayışı bağlamında ele almakta ve gerçekleştirilen değişikliklerin örgütler arası koordinasyona katkısını tartışmaktadır.

Çalışma her iki afet döneminde yürürlükte olan mevzuatı taramaktadır. Ayrıca, söz konusu afet sonrası 21 günlük gazete haberlerinin içerik analizini içermektedir. Söz konusu haberlerden yola çıkarak, müdahale operasyonlarına katılan kurumları ortaya koymakta ve kurumlararası etkileşimleri tespit etmeye çalışmaktadır. Elde edilen veriler UCINET 6.0 Sosyal Network Analizi Programıyla analiz edilerek, örgütler arası koordinasyona ilişkin bulgular ortaya konmaktadır. Söz konusu bulguların, mevzuatta yapılan değişime paralel bir gelişme gösterip göstermediği tartışılmaktadır.

2. Bulgular

2.1. Kuş Gribi krizi Öncesi ve sırasında Afet Örgütlenmesi

Türkiye'nin üzerinde kurulu coğrafyanın en azından milattan önce 2000 yılından bu yana depremler başta olmak üzere doğal afetler tarafından tehdit edildiği bilinmektedir. Osmanlı döneminden 1944 yılına kadar mevcut afet politikaları, meydana gelen afetlerin yaralarını sarmaya odaklanırken; 1944-1958 yılları arasında zarar önlemeye yönelik adımlarla, su baskınlarıyla ilgili görevi de bulunan Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün kuruluşu ve özellikle yasal düzenlemeler söz konusu olmuştur. 1958 sonrası ise 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetlerle Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun (1959) ve söz konusuna kanuna bağlı yönetmelikler çıkartılmıştır. Özellikle 1988 yılında çıkarılan 12777 Sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik bağlı yönetmelik, afet öncesinde örgütlenme ve planlamaya ilişkin esasları belirlemiştir.

Yine bu dönemde, afet yönetiminin kurumsal temellerinin atıldığını söylemek mümkündür. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı afetler kanununu uygulamasında etkin bir rol oynarken, söz konusu bakanlık bünyesinde Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Deprem Araştırma Dairesi Başkanlığı sismik riske ilişkin çalışmalara önemli katkı sağlamıştır. Afet yönetimi adına kritik diğer bir kurum ise 1959 yılında çıkarılan 7126 Sayılı Sivil Savunma Kanunu ve bu kanuna dayalı olarak kurulan Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'ydü. 1984 yılında Kandilli Rasathanesi, Boğaziçi Üniversitesi çatısı altında yeniden yapılandırılarak deprem araştırma merkezi haline getirilmiştir. 1999 depremlerinden sonra ortaya çıkan ağır kayıplar sonucunda oluşan kamu oyu baskısı ve uluslararası antlaşmalar neticesinde afet zararlarını azaltma adına önemli adımlar atılırken, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Federal Emergency Management Agency (FEMA) benzeri bir kurum, Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, gerekli örgütsel ve teknik kapasiteler oluşturulmaksızın hayata geçirilmiştir. Dolayısıyla,

Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğü yanına yeni bir kurum katılmış olmuştur.

1990'lara gelindiğinde, 7269 Sayılı Kanun ve 12777 Sayılı Yönetmelik Gereği, Afetlere hazırlık ve müdahale adına koordinasyon görevini yürütecek merkezi ve yerel düzeyde komisyon ve komitelerin oluşturulduğu görülmektedir. Merkezi düzeydeki koordinasyondan sorumlu komiteler incelendiğinde, iki temel yapı göze çarpmaktadır: En üst düzeyde esas itibariyle bakanlardan oluşan siyasi niteliği ağır basan “Doğal Afetler Koordinasyon Komitesi ile daha alt düzeyde esas itibariyle bakanlık müsteşarları ve bazı bürokratlardan oluşan Afetler Merez Koordinasyon Komitesidir. Söz komitelerin yeterince etkili olamaması dolayısıyla bunları ortadan kaldırmadan, kriz durumunda faaliyet göstermek üzere 1996 yılında çıkarılan 8716 sayılı Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği’de benzer bir yapıya kavuşturulmuştur. Yukarıda bahsedilen örgütlenmeye paralel bir şekilde isimleri farklı da olsa yapıları birbirine çok benzeyen Kriz Koordinasyon Kurulu ile Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu oluşturulmuştur. Dahası, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, krizi daha yönetme adına daha etkili bir yapı oluşturmak isterken, Türk Afet Yönetiminin önemli problemlerinden birisi olan “sorunun daha iyi kanun ya da idari düzenlemeyle çözülebileceği” düşüncesini de içeren doğrusal politika anlayışını devam ettirmiştir. Başbakanlık Kriz Yönetim Genel Müdürlüğü, krizin türüne göre farklı bakanlık ya da kurumları koordinasyondan sorumlu tutan bir anlayış geliştirmiştir. Buna göre Sağlık Bakanlığı, Milli Güvenlik Kurulu, Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanlığı ve Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü afet türüne göre durumun kriz olarak nitelendirilmesi durumunda koordinasyon görevini yüklenmekle görevli kurumlar olarak ortaya çıkmıştır. Ancak 2005-2006 kuş gribi gibi insan ve hayvan sağlığını yakından ilgilendiren ve hayvan kaynaklı bir salgın hastalıkta, sistemin eksikleri belirgin şekilde ortaya koymuştur. Koordinasyon görevi olmayan Tarım ve Köyişleri Bakanlığı önemli bir aktör olarak ortaya çıkarken, salgın insan sağlığını tehdit eder duruma gelinceye kadar Tarım ve Sağlık bakanlıkları arasında etkili işbirliği sağlanamamıştır. Söz konusu kriz afet yönetim sisteminin doğrusal varsayımlardan kurtulmadıkça, diğer bir ifadeyle; afet zararlarını önleme, afetlere hazırlık, müdahale ve iyileştirme çalışmalarını kapsayacak örgütsel, teknik ve kültürel kapasite geliştirilmedikçe etkili biçimde işleyemeyeceğini göstermiştir.

3.2 5902 Sayılı Kanun ve Van-Erciş Depremi Sırasında Afet Örgütlenmesi

5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun öncesi yerel afet örgütlenmesi incelendiğinde, 12777 Sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik gereği il ve ilçe düzeyinde afetlere hazırlık ve müdahalenin koordinasyonundan sorumlu İl/İlçe Kurtarma ve Yardım Komiteleri ön plana çıkmaktadır. Söz konusu komitelerin yapısı incelendiğinde bunların il ya da ilçe düzeyinde merkezi kuruluşların temsilcisi müdürlüklerin vali ya da görevli vali yardımcısı başkanlığında görev yaptığı görülmektedir. Durumun kriz halini alması ve kriz yönetimine geçilmesi durumunda ise söz konusu komiteler İl/İlçe Kriz Yönetim Merkezlerine dönüştürülmektedir. Taşrada, il/ilçe yardım komiteleri yanında görev yapan merkezi idare birimleri de mevcuttur. Bunlar sivil savunma müdürlükleriyle, belirli illerde bölgesel düzeyde görev yapmak üzere kurulan Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlikleridir.

29.05.2009 tarih ve 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Türk afet yönetimi alanında merkezi ve yerel düzeyde kapsamlı bir yeniden yapılandırılmasını içermektedir. Ancak söz konusu yeniden yapılandırmanın kapsamının ne ölçüde doğrusal varsayımlardan koparak gerekli örgütsel, teknik ve kültürel kapasiteleri geliştirebildiği önemli bir tartışma konusudur.

5902 Sayılı Kanunun önemli bir hedefi, Türk Afet Yönetimi çerçevesinde etkililiği tartışmalı, birbirine yeterince entegre olamamış, gerek başkent örgütü gerekse taşra teşkilatında yer alan idare, kurum ve komiteleri bir çatı altında toplamaktır. Bu bakımdan atılan adım, ulusal yazında, çokça eleştirilen (Ergunay, 1999) söz konusu dağınık yapıyı birbirine entegre etme adına önemlidir. Ancak bu noktada sorulması gereken soru, söz konusu birleştirmenin afet yönetim sisteminin etkili çalışması için yeterli olup olmadığıdır. Yapılan reorganizeasyon çalışmasına bu açıdan bakıldığında, yukarıda

bahse konu edilen, siyasi ve idari nitelik taşıyan eski komitelerin, Başbakanlık Afet Acil Durum Yönetimi Başkanlığı bünyesinde farklı isimlerle kurulduğu görülmektedir. Buna göre yeni yapı, Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu Başbakan ya da görevlendireceği Başbakan Yardımcısı başkanlığında ilgili bakanları bir üst kurul olarak bir araya getirirken; Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu prensip olarak müşteşar bazında üst düzey bürokratları ve Kızılay Derneği Genel Müdürünü bir araya getirmektedir. Başkanlık bazında kurulan bir başka kurul ise 1999 depremleri sonrası kurulmuş olan ancak 2007 yılında tekrar kurulan Ulusal Deprem Konseyi'nin misyonun yerine getirecek Deprem Danışma Konseyi'dir.

Tablo 1: 2009 Yılı ve Öncesinde Merkezi Örgüt Yapısı

2009 Yılı Öncesi Merkezi Örgütlenme	2009 Yılı İtibariyle Merkezi Örgütlenme
Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü	Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Kriz Koordinasyon Kurulu (Bakanlar)	Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu (Bakanlar)
Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu (Üst Düzey bürokratlar)	Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu (Üst düzey bürokratlar)
Ulusal Deprem Konseyi (2000 and 2007 arası görev yaptı)	Deprem Danışma Konseyi

Kanun, benzer şekilde, Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ve Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı altında birleştirmektedir. Bu bağlamda, Başkanlık teşkilatı:

- Planlama ve Zarar Azaltma Dairesi Başkanlığı
- Müdahale Dairesi Başkanlığı
- İyileştirme Dairesi Başkanlığı
- Sivil Savunma Dairesi Başkanlığı
- Deprem Dairesi Başkanlığı
- Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı

Birimlerinden oluşmaktadır.

Kanun yerel düzeyde afet örgütlenmesini de tekrar ele almakta, İl Sivil Savunma Müdürlükleri ile Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birliklerini İl Özel İdareleri bünyesinde direkt valiye bağlamaktadır. Söz konusu müdürlük ve birlikler, sırasıyla İl Afet ve Acil Yardım Müdürlüğü ile Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlüğü adı altında yeniden yapılandırılmaktadır. Mevcut yapı, İl/ilçe Kurtarma ve Yardım Komitelerini muhafaza etmekte, söz konusu komitelerin sekreteryaya görevini İl Afet ve Acil Yardım Müdürlüğüne vermektedir.

Tablo 2: 2009 Yılı ve Öncesi Taşra Örgütlenmesi

2009 Yılı Öncesi Taşra Örgütlenmesi	2009 Yılı Taşra Örgütlenmesi
İl sivil Savunma Müdürlükleri	İl Afet ve Acil Yardım Müdürlüğü (İl Özel İdaresine bağlı)
Sivil Savunma Arama Kurtarma Birlikleri	Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik

Müdürlükleri	Müdürlüğü (İl Özel İdaresine bağlı)
İl/İlçe İl/ilçe Kurtarma ve Yardım Komiteleri	İl/İlçe İl/ilçe Kurtarma ve Yardım Komiteleri

5902 Sayılı Kanun önemli bir adım olmakla birlikte yeterli değildir. Bu kanun, bahse konu olan genel müdürlükleri Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın daire başkanlıkları haline getirmektedir. Komuta-kontrol odaklı bürokratik yaklaşımın etkilerinin açıkça görüldüğü kanunda, depremler ön plana çıkarılmakta, sağlık alanında yaşanacak afetlere ilişkin herhangi bir örgütlenmeye ya da temel birime yer verilmemektedir. Başbakanlığın devlet bürokrasisindeki otoritesi kullanarak ilgili aktörlerin daha iyi koordine edileceğini öngören yeni yaklaşım, farklı kamu idarelerine bağlı kurumları kurulan Başkanlık altında hiyerarşi mekanizması daha iyi çalıştırılarak, dikey koordinasyonu sağlamaya çalışmaktadır. Bu yönüyle yeni anlayışı geleneksel Türk afet politikalarından önemli bir sapma göstermediği anlaşılmaktadır.

3.3 Van-Erciş Depremi Sonrası Afet örgütlenmesine ilişkin Gerçekleştirilen Değişiklikler

5902 Sayılı Kanun ile oluşturulan merkezi yapı, Van-Erciş depremi sonrası prensip itibarıyla muhafaza edilmiş olsada, önemli bir kısım politika değişikliklerinin özellikle taşra teşkilatı açısından gerçekleştirildiğini söylemek mümkündür. Söz konusu politika değişiklikleri içerisinde belki de en önemlisi 7269 sayılı kanuna dayalı olarak 1988 yılında çıkartılan 12777 Sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik yürürlükten kaldırılmasıdır. 2013 yılında çıkartılan Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği, geçmiş 25 yıl içerisinde meydana gelen önemli depremlere ilişkin planlama ve özellikle taşradaki örgütlenme prensiplerini ortaya koyan önceki yönetmeliği ortadan kaldırmıştır. Söz konusu yönetmelikten iki gün sorna 20 Aralık 2013'te ise Ulusal Afet Müdahale Planı yürürlüğe konmuştur. Yapılan değişikliklerle, İl/ilçe Arama Kurtarma ve Yardım Komiteleri kaldırılmış, yerine İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu getirilmiştir.

Ayrıca 6518 sayılı kanunla, 5902 sayılı kanunda bazı değişikliklere gidilmiştir. Söz konusu değişiklikler 2014 yılı içerisinde gerçekleşmiştir. Buna göre sayılı kanunla daha önce il özel idarelerine bağlanmış bulunan İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri, AFAD'ın taşra teşkilatı haline getirilerek, tekrar il genel yönetiminin altına alınmıştır. Söz konusu Kanun, 2011 yılında İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerinin hiyerarşik astı haline getirilen Sivil Savunma Arama Kurtarma Birliklerini, söz konusu müdürlükler bünyesine taşımıştır. Buna göre söz konusu birlikler ülke çapında en fazla 20 müdürlük bünyesinde kurulabilecektir. Hali hazırda, İzmir'den Van'a yayılan bir coğrafyada 11 ilde arama kurtarma birlikleri bulunmaktadır.

AFAD'ın gerçekleştirdiği önemli hususlardan bir diğeri ise Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planının (2012-2023) kabul edilmesidir. Ayrıca yılları arasında kabul edilen stratejik plan ile örgütsel öğrenmeye öncelik verilmesi, bu konuda bazı adımların atılmasının öngörülmesi, Türk Afet Yönetim Sistemi Mantelitesinde yaşanan değişimi göstermektedir. Söz konusu değişimin, koordinasyon ve müdahale çalışmalarına etkisi ise en iyi bir sonraki afette gözlemlenebilecektir.

3.4. Kuş Gribi Krizi Müdahale Operasyonları Sosyal Ağbağ Analizi Sonuçları

Kuş gribi krizinde, Sabah ve Cumhuriyet gazetelerinin 28 Aralık 2005 ve 17 Ocak 2006 tarihleri arasında gerçekleştirilen içerik analizi sonucu, 445'i ulusal ve 37'si uluslararası olmak üzere toplam 482 örgüt katılmıştır. Söz konusu örgütler içerisinde 43 adet merkezi ve 167 adet il bazlı kamu kuruluşu dikkat çekmektedir. Ayrıca, 30 belediye, 142 ilçe ve 14 mahalle/köy müdahale operasyonlarında rol oynamıştır. Ulusal düzeyde 43 sivil toplum ve 6 özel sektör kuruluşu katkı sağlamıştır. Uluslararası kuruluşlar incelendiğinde, 23 kamu, 3 sivil toplum ve 6 özel sektör kuruluşu ön plana çıkmıştır.

Sabah ve Cumhuriyet gazetelerinin içerik analizinden elde edilen verilerin UCINET 6.0. Sosyal Network Analizi programıyla analize tabi tutulması sonucu elde edilen bulgular çerçevesinde yapılan bu inceleme, afet müdahale operasyonlarına ilişkin kanun ve yönetmelikler gereği oluşturulan

fazla bağı sahip örgüt, en yüksek merkezilik derecesine sahip olmaktadır. Freeman merkezilik ölçüsü, daha çok bağı sahip olan örgütlerin, ağbağı içerisinde, daha fazla güce sahip olduğunu varsaymaktadır (Hanneman, 2001). Freeman's merkezilik derecesi sonuçlarına göre Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (TKB), Sağlık Bakanlığı, Ağrı Valiliği ve Çevre ve Orman Bakanlığı en yüksek merkezilik derecesine sahip örgütlerdir. Bunun yanında Iğdır Valiliği ve Van 100. Yıl Araştırma Hastanesi ilişkilerin merkezinde görülmektedir. TBMM, İstanbul Tarım Müdürlüğü, Erzurum Valiliği ve Van Valiliği krize müdahale operasyonlarında merkezi pozisyon alan diğer örgütlerdir. Verilerin analizi, operasyonların merkezinde bulunan TKB veya Sağlık Bakanlığı ile yoğun ilişki içerisinde bulunan kurumların merkezilik derecelerinin arttığını göstermektedir.

Analiz sonuçlarına göre 369 kurum arasında toplam 983 karşılıklı ilişki olmuş ve kurum başına ortalama ilişki 2.664 olarak gerçekleşmiştir. Sistemin merkezilik/yoğunluk %2,6 olarak görülmektedir. Bu da sistemdeki örgütlerin birbirleriyle çok yoğun ilişkide olmadığını göstermektedir. Kuş gribinin Türkiye'de 54 il ve 254 mihrakta görülmüş olması, krizin yoğunlaştığı bölgeden uzakta ve bu bölgeden kopuk alt örgütlenmelerin gelişmesinde etkili olmuştur. Merkezilik açısından 8. sırada yer alan İstanbul İl Tarım Müdürlüğü'ne (İstanbul İLTM) bu açıdan iyi bir örnek oluşturmaktadır. İstanbul İLTM'ye esas olarak bu konumu kazandıran, İstanbul ve ilçeleri arasında yaşanan enformasyon ve kaynak dağılımında üstlendiği rol olduğu söylenebilir. Bu kurumun, krizin yoğun olarak yaşandığı bölgeyle yakın ilişkisi söz konusu değildir. Araştırmanın örnekleminde yer alan iller dikkate alındığında yoğunluk/merkezilik Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Van, Ağrı, Iğdır ve Erzurum Valiliği etrafında toplanmakta ve bu kurumlar aracılığı ile diğer örgütler sisteme entegre olmaktadır.

Yakınlık derecesi (closeness) ölçümleri ağbağı içerisindeki bir örgütün diğer tüm örgütlere olan uzaklığının en kısa yoldan ölçülmesine olanak verir. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı yakınlık derecesi en yüksek olan kurumlar olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum merkezilik derecesine ait analizle birebir örtüşmektedir. Kuş gribi krizine ilişkin sorunların yönetiminden ilk ve doğrudan sorumlu olan bu iki bakanlık operasyonlar sırasında tüm kurumlara en yakın ilişkide bulunan kurumlar olarak görülmektedir. Bu iki bakanlığı sırasıyla kuş gribi mihraklarının yoğun olarak görüldüğü illerin valilikleri izlemektedir (Ağrı, Erzurum, Van, Iğdır, Kars Valilikleri). Ekonomik Sorunları Değerlendirme Konseyi'nin yanında, uluslararası bir kurum olarak Avrupa Birliği Komisyonu ve ilçe yönetimi olarak Aralık Kaymakamlığı ön plana çıkmaktadır.

Aracılık derecesi (betweenness centrality) değerleri, bir ilişkiler sistemi içinde hangi aktörlerin, bulundukları pozisyon itibarıyla avantajlı oldukları ve ne ölçüde sistemdeki diğer aktörler arasında bağlantı kurduklarını göstermektedir. TKB ve Sağlık Bakanlığı merkezilik ve yakınlık derecesi değerlerinde olduğu gibi aracılık derecesi değerinde de ilk iki sırayı paylaşan örgüt olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer organizasyonlar ise İstanbul Valiliği, İstanbul İl Tarım Müdürlüğü, Ağrı Valiliği, Ankara Valiliği, İzmir Bornova Veteriner Araştırma Merkezi ön plana çıkmaktadır.

koşullara uygun adaptasyonu göstermesi beklenmemelidir. Afet sonrası ortaya çıkan değişim, kamu kurum ve kuruluşlarını alıştikları rutinin dışına çıkmaya zorlarken, ortaya çıkan zararlar örgütsel kapasiteleri düşürmektedir.

Söz konusu ortamlarda, örgütlerarası koordinasyonun hiyerarşik bir anlayışla sağlanması, kimin kiminle nasıl çalışacağını kesin olarak öngörmek mümkün olmamaktadır. Bu bağlamda önceden hazırlanan doğrusal varysayımlara dayanan örgütsel şablonların, afet sonrası şartlara uyması mümkün görmemektedir. Afet sonrası gelişen koşullara göre evrilen bir örgütlenme anlayışının önünü açmak gerekmektedir.

Araştırma bulguları, gerek Kuşgribi krizi gerekse Van-Erciş depremi sonrası gelişen şartlara uygun olarak farklı örgütlerin koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması adına rol oynadığını göstermektedir. Afetin durumuna göre söz konusu örgütlerin cinsi ve sayısı değişmektedir. Her iki müdahale operasyonunda da gerek ulusal gerekse uluslararası örgütler katkı sağlamaktadır. Ulusal düzeyde merkezi düzeyden ya da farklı il ve ilçelerden bir çok kamu kuruluşu yanında, sivil toplum ve özel sektör kuruluşu operasyonlara katılmaktadır.

Her iki afet sonrası ortaya çıkan, müdahale sisteminin, müdahale öncesi öngörülen resmi örgütlenme anlayışları ile ne ölçüde bağdaştığı sorusu, bu bildirinin odaklandığı temel noktayı oluşturmaktadır. Her iki müdahale operasyonun da resmi örgütlenme anlayışının sistemi yönetmede yetersiz kaldığı, farklı müdahale sistemlerinin öngörülmeyen aktörlerle ortaya çıktığı görülmektedir. Bu durum, 2009 yılında yapılan değişikliklerin örgütlerarası koordinasyon açısından kendinden bekleneni yerine getirmediğini ortaya koymaktadır.

Diğer önemli bir bulgu her iki ağbağdaki birbirinden kopuk, merkezileşme derecesi düşük yapıdır. Bu durum ağbağın merkezinden kopuk örgütsel ilişkileri göstermekte ve koordinasyonun geliştirilmesi gerektiğın vurgusunu yapmaktadır. Benzer şekilde, merkezilik dereceleri yüksek kurum sayısında her iki müdahale sisteminde de düşük olması koordinasyon ve işbirliğinin geliştirilmesi gereğini ortaya koymaktadır.

Bu durum, söz konusu örgütlerin koordinasyonuna katkı sağlayacak ve geçerli enformasyon teknolojileri ile desteklenmiş esnek bir örgütlenme anlayışına ihtiyaç vardır. 2009 yılı sonrası gerçekleştirilen değişiklikler, afet yönetim sisteminin mantelitesinde belirli bir değişimi öngördüğü görülmektedir. Söz konusu stratejilerin, ne ölçüde hayata geçirilebileceğı yaşanacak bir sonraki afetle test edilecektir.

KAYNAKÇA

AFAD (2014). Mevzuat. <https://www.afad.gov.tr/TR/IcerikDetay.aspx?ID=38> Erişim Tarihi: 06.06.2014

Afet Isleri Genel Mudurlugu (1998). Kanunlar ve yönetmelikler. Ankara: Bayindirlik ve Iskan Bakanligi.

Borgatti, S.P.,& Everett, M.G.,& Freeman, L.C.(2002). UCINET 6.0VERSION for Windows: Software for Social Network Analysis. Harvard: Analytic Technologies.

Celik, S ve Corbacioglu, S.(2010.) Role of Information in Collective Action in Dynamic Disaster Environment. Disasters, 34 (1), 137-154.

- Comfort, L. K., 1999. Shared Risk: Complex Systems In Seismic Response. Pergamon, Amsterdam.
- Cumhuriyet Gazetesi (2006). Günlük haberler. 28 Aralık 2005-17 Ocak 2006, Istanbul.
- Hanneman, R.A (2001). Introduction to Social Network Analysis. Online version at www.analytichtech.com/networks.pdf (Accessed 09/13/2003)
- Hurriyet Gazetesi (2011). Günlük Haberler, 23 Ekim –08 Kasım, 2011. Istanbul.
- Sabah Gazetesi (2006), Günlük Haberler, 28 Aralık 2005-17 Ocak 2006, Istanbul.
- Yin, R. K., 1994. Case study research. Sage Publications, Thousand Oaks, CA.

AFET YÖNETİMİ KAPSAMINDA MÜLTECİLERİN EĞİTİMİ: TÜRKİYE’DE YAŞAYAN SURİYELİ MÜLTECİLER ÖRNEĞİ

EDUCATION OF REFUGEES IN SCOPE OF DISASTER MANAGEMENT: THE CASE OF SYRIAN REFUGEES LIVING TURKEY

Ömer Yavuz

Arş. Gör. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Acil Yardım ve Afet Yönetimi Bölümü, Kamu Yönetimi Doktora Öğrencisi, e- mail: omerfrkyavuz@hotmail.com.

Hasan Şen

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Kamu Yönetimi Doktora Öğrencisi, e-mail: hasansen@comu.edu.tr.

ÖZET

Acil durumlar, toplumdaki bütün insanları etkilemekle birlikte özellikle çocuklar, bu olayların olumsuz etkilerinden görece çok daha fazla etkilenmektedir. Çocukların başa çıkma kapasiteleri yetişkinlerde olduğu gibi tam anlamıyla gelişmediği için acil durum sonrasında ortaya çıkan kaotik duruma adapte olmaları daha zor olmaktadır. Dahası acil durumlar, çocukların gelecek yaşantılarını doğrudan etkileyen eğitim faaliyetlerinin aksamasına yol açabilir. Bu nedenle eğitim konusu afet yönetimi politika ve uygulamaları açısından göz önünde bulundurulması gereken önemli bir husustur. Özellikle savaş ya da iç karışıklıklar nedeniyle yaşadığı yeri terk ederek başka bir bölge veya ülkeye sığınan kişilerin eğitimi çok daha karmaşık bir sorun oluşturmaktadır. Çalışmada Türkiye’de yaşayan Suriyeli çocuklar özelinde mültecilerin eğitimi ve bu eğitimin sağlanması sırasında yaşanan sorunlar incelenmiştir. Türkiye, mültecilerin eğitimi için okul yapımından öğretmen desteğine kadar birçok yardım gerçekleştirmektedir. Buna rağmen çok sayıda okul çağındaki mülteci çocuk eğitime erişememektedir. Suriyeli mülteciler için eğitim açısından görülen iki temel sorun vardır. Birincisi, yerinden edilmişliğin doğal bir sonucu olan fakirliktir. İkincisi ise geçerliliği olan diplomaların verilememesidir. Sorunların çözümü için hükümetler, uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliği ve koordinasyonun artırılması gerekir.

Anahtar Kelimeler: Acil Durum, Eğitim, Mülteci, Sığınmacı

ABSTRACT

Emergencies affect all people in society, but especially children are relatively much more effected from negative impact of these events. Because childrens coping capacities are not full developed as adults, they are more difficult to be adapted to the chaotic aftermath of an emergency situation. Moreover emergencies can lead to distrubtion educational activities that directly affect their future life. So the issue of education is an important aspect to be taken into consideration in terms of disaster management politices and practices. Especially education of refugee who leaving their place of residence to another country or region due to war or civil unrest constitute a much more complex problem. In this paper, it were examined education refugees and problems in this process in particular Syrian refugees living in Turkey. Turkey carries many asistances from provide teacher to school construction for education of refugees. However a large number of school-age refugees have no Access to education. There are two basic problem in education of syrian refugees. First is powerty which is a naturel result of refugee. The second basic problem is not be given validity certificas. For the solution of these problems need to increase cooperation and coordination among governments, international organization and non-governmental organization.

Keywords: Education, Emergency, Defector, Refugee

GİRİŞ

2010 yılında Tunus’lu bir seyyar satıcının güvenlik güçlerinin kendisine uyguladığı kötü muameleyi protesto etmek amacıyla kendini yakması, Arap Baharı metaforu ile ifade edilen halk

ayaklanmalarının fitilini ateşlemiştir. Olay çok kısa bir zamanda basit bir eylemi aşmış ve başta Tunus, Mısır, Libya ve Suriye olmak üzere birçok Arap ülkesinde baskıcı ve diktatoryal yönetimlerin hedef alındığı ayaklanmalar halini almıştır. Elbette Arap dünyasının içinde bulunduğu işsizlik, gıda yetersizliği, enflasyon, siyasal yozlaşma, kötü yaşam koşulları, ifade özgürlüğünden yoksunluk, yolsuzluk gibi durumlar, protestoların halk nezdinde taban bulmasını ve hızla yayılmasını tetiklemiştir (Oğuzlu, 2011:9, Doğan ve Durgun, 2012:62). Özü itibarıyla bu protestolar, Arap halklarının dikta rejimlerine karşı verdikleri özgürlük ve insan hakları mücadelesi olarak ifade edilebilir. Arap Baharı'nın sonucunda Tunus, Mısır, Libya ve Yemen'de mevcut yönetimler değişmiş, Bahreyn, Ürdün, Cezayir, Fas, Lübnan, Suudi Arabistan, Moritanya, Umman, Irak ve İran'da bir takım ekonomik ve siyasal reformlar gerçekleştirilmiştir (Şahin ve Şahin, 2014:175). Diğer taraftan Arap Baharı, birçok ülkede yıkıcı sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Bahreyn, Yemen ve Libya'da çok sayıda insan protestolar sırasında yaşamını yitirmiştir. Libya'ya NATO tarafından müdahale edilmiş ve ülke siyasi istikrarsızlığa sürüklenmiştir (Yılmaz, 2013:2).

Suriye'de ise 2011 yılında başlayan yönetim karşıtı protestolar, zamanla iç savaşa dönüşmüştür. Üç yılı aşkın zamandır devam eden çatışmalar, 150 bine yakın kişinin yaşamını yitirmesine, yaklaşık 3 milyon kişinin Türkiye, Lübnan, Ürdün ve Irak gibi komşu ülkelere sığınmasına ve 6 milyondan fazla kişinin de ülke içinde yer değiştirmesine yol açmıştır. Böylelikle 24 milyon nüfusa sahip ülkenin neredeyse yarısı iç karışıklık nedeniyle bir şekilde etkilenmiştir (Orhan, 2014:7).

Suriye ile 911 kilometrelik sınıra sahip Türkiye, yaşanan iç karışıklıktan en fazla etkilenen ülkelerin başında gelmektedir. İç savaşın başlamasından itibaren yaklaşık bir milyon Suriyeli mülteci Türkiye'ye sığınmıştır. Üç yıl boyunca savaşın şiddeti giderek artmış, bu durum hem Türkiye'ye hem de mültecilerin yaşadığı diğer ülkelere olan mülteci baskısının da artmasına neden olmuştur (Güçer vd., 2013:16). Zorunlu olarak göç edenlerin çok büyük bir çoğunluğunu ise, çocuklar ve kadınlar oluşturmaktadır. Bu nedenle yaşanan trajedinin boyutu daha da artmaktadır. Çünkü kadın ve çocuklar, yetişkin erkeklere göre savaşın olumsuz etkilerine daha fazla maruz kalmaktadırlar.

Savaş, iç çatışma ve terör faaliyetleri nedeniyle yaşanan büyük nüfus hareketlilikleri afet yönetiminin güncel sorun alanlarından birini oluşturmaktadır. İnsan eliyle ortaya çıkan bu durumlar korkuya dayalı ve bir kaçış şeklinde gerçekleştiği için sosyal ve psikolojik olumsuzlukların yanı sıra sağlık açısından da önemli problemlere yol açmaktadır. Bu nedenle bu tür olaylara karmaşık insani aciller, karmaşık afetler veya insani aciller de denmektedir (Balkır, 2007:1325). Dolayısıyla mültecilere yönelik yapılan yardım faaliyetleri temel olarak afet yönetiminin uygulama alanına girmektedir. Ancak Suriye örneğinde olduğu gibi çok sayıda mülteci girişinin yaşandığı durumlarda bir kurumun ya da bir ülkenin tek başına bu faaliyetleri gerçekleştirmesi olası değildir. Bu nedenle başta Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği olmak üzere diğer uluslararası kuruluşlar, üçüncü ülkeler ve sivil toplum kuruluşları mülteciler ile ilgili acil durum faaliyetlerinin diğer paydaşlarıdır.

Mülteci hareketlerinin güvenlik, siyasal, toplumsal ve ekonomik birçok farklı boyutta etkileri vardır. Ancak çalışmanın kapsamını mülteci çocukların eğitimi için afet yönetimi kapsamında yapılması gerekenler oluşturmaktadır. Çalışma üç bölüm üzerine temellendirilmiştir. Öncelikle mültecilerin hukuki statüsü ve mülteci çocuklara yapılacak eğitim yardımlarının yasal ve etik temelleri üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde acil durumlarda eğitim ve karşılaşılan sorunlar anlatılmıştır. Daha sonra ise Türkiye'deki Suriyeli mülteciler özelinde yapılan eğitim yardımları değerlendirilmiştir.

2. Eğitim Yardımlarının Yasal ve Etik Temelleri

Uygulamada genellikle yasa dışı yollardan ülkeye giren bütün yabancılara mülteci denilmektedir. Ancak mülteci kavramı ile sığınmacı kavramı birbirinden farklı anlamları ifade etmektedir. Sığınmacı; bir ülke sınırlarına giren ancak henüz o ülkede kalmak için yasal bir başvuruda bulunmayan veya başvuruda bulunduğu halde henüz kendisi ile alakalı karar verilmemiş kişiyi ifade etmektedir. Mülteci ise; sığınma talebi kabul edilen ve o ülkede kalmasına izin verilen, dolayısıyla bir takım hakları elde etmiş kişilerdir. Vatandaş olduğu ülkeden başka bir ülkeye iltica eden bir kişinin o

ülkeden koruma hakkı kazanması için öncelikle mülteci statüsü kazanması gerekir. Sığınmacılık ise geçici bir durumdur ve herhangi bir yasal dayanak oluşturmamaktadır.

Normal zamanda ülkeler, vatandaşlarının temel ihtiyaçlarını ve fiziki korunma şartlarını yerine getirirler. Ancak kişiler, herhangi bir acil durum nedeniyle vatandaşı oldukları ülkeden başka bir ülkeye göç etmek zorunda kalabilirler. Dolayısıyla bu kişiler, kendi ülkelerinin sağlayacağı haklardan ve korumalardan mahrum kalırlar. Bu durumda kişilerin başka bir ülkeye sığınması söz konusu olmaktadır. Sığınma hakkı ya da iltica hakkı, 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde yer alan hukuki ve politik bir haktır. Bildirgenin 14. maddesinde bireylerin sığınma talep etme ve sığınmadan yararlanma hakkından bahsetmektedir (Özcan, 2005:15). Yaşadıkları ülkede cinsel, ırksal, dinsel, politik, kültürel vb. ayrımcılıklara uğradığını gösteren belgelerle başka bir ülkenin adli makamlarına başvuran kimselerin başvuruları, ülkenin ilgili komisyonlarınca incelenir ve eğer kabul görürse kişiye sığınma hakkı verilir. Böylece kişi söz konusu devletin koruması altına girer. Bunun yanı sıra kendi ülkelerinde yaşam koşullarının elverişli olmaması ya da can güvenliğinin tehlikede olması durumunda da iltica talebinde bulunulabilir. Bir ülkede yaşanan iç savaş, savaş, çatışma, katliam ya da soykırım gibi durumlarda kitlesel sığınma istemleri yapılabilir. Kendi ülkesinden korunma sağlayamayan kişiler ile ilgili faaliyetleri yürütmek için Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 14 Aralık 1950 tarihinde Mülteciler Yüksek Komiserliği kurulmuştur. Bu kuruluş, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da savaş nedeniyle yerlerinden edilmiş kişilere yardım etmek amacıyla 3 yıllığına geçici olarak kurulmuş olmasına rağmen, dünyanın çeşitli bölgelerinde yaşanan savaşlar, çatışmalar ve iç karışıklıklar kuruluşun faaliyetlerini devam ettirmesini gerektirmiştir. Söz konusu kuruluş, günümüzde 36,4 milyon kişiye yardım etmektedir (Yavuz, 2013:109).

Mülteciler Yüksek Komiserliği, ilk etapta mültecilerin barınma ve yiyecek gibi temel ihtiyaçlarını karşılar, daha sonra da mültecilerin içinde bulundukları kötü yaşam koşullarının düzeltilmesi adına kalıcı çözümler üretmeye çalışır. Bu durumda kalıcı çözüm, ya mültecilerin kendi vatanlarına geri dönmelerinin sağlanması ya da üçüncü bir ülkeye kalıcı bir şekilde yerleştirilmesidir. Ancak mülteciler, kendileri istemedikçe vatanlarına geri gönderilemezler. Bu nedenle kalıcı çözüm üretmek adına, mülteciler herhangi bir nedenle kaçtıkları ülkeye tekrar geri gönderilmeye zorlanamazlar.

Mülteciler Yüksek Komiserliği, acil bir durumda 72 saat içinde harekete geçebilecek ve 500.000 kişiye yardım yapabilecek kapasiteye sahiptir. Gerçekten de aniden patlak veren bir çatışma veya savaş durumunda ya da yüz binlerce insanın yerinden edilmesine sebep olan doğal afetler nedeniyle çok sayıda insan mülteci durumuna gelebilir. Bu durumlarda yerinden edilmiş kişilere hızlı ve etkin bir şekilde yardım edebilmek için Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin kapasitesi oldukça önemlidir. Mülteciler Yüksek Komiserliği, mültecileri yanı sıra sığınma talebinde bulunan kişilere, ülke içinde yerlerinden edilenlere, vatansızlara ve kaçtığı ülkeye geri dönüş yapan kişilere de yardım etmektedir.

Mülteciler Yüksek Komiserliğinin kuruluşuna paralel olarak devam eden çalışmalar sonucunda mülteciler ile ilgili en önemli hukuki düzenleme olan, 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi imzalanmıştır. Sözleşme, uluslararası hukuk bakımından bağlayıcı bir nitelik taşıdığından bu sözleşmede yer alan mülteci kavramının tanımı önem taşımaktadır. Bu sözleşmede mülteci; haklı bir sebebe bağlı olarak vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da yararlanmak istemeyen herkes olarak ifade edilmiştir. Daha fazla ülkenin imzalaması düşüncesiyle, sözleşme tarihi ve coğrafi olmak üzere iki önemli istisna ile yürürlüğe girmiştir (Özcan, 2005:14). Türkiye, bu sözleşmeyi coğrafi çekince ile kabul etmiştir. Bu nedenle sadece Avrupa'dan gelen sığınmacılar mülteci olarak kabul edilmekte diğer ülkelerden gelenlere mülteci statüsü sağlanmamaktadır. Ancak Türkiye'ye iltica eden kişilerin %90'ı sözleşmenin kapsamında olmayan ülkelerin vatandaşlarıdır. Bu durum uygulamada bazı sorunlara yol açmıştır. Artan bireysel ve toplu sığınma vakaları nedeniyle Bakanlar Kurulu kararıyla, 30 Kasım 1994'te *'Türkiye'ye İltica Eden Veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar İle Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar Ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'* yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin amacı mevzuattaki boşluğu doldurarak mülteci sorunu ile ilgili idari ve yasal çözümler

oluşturmaktır. Yönetmelik, bireysel sığınma ve sık sık karşılaşılan toplu sığınma olayları karşısında neler yapılması gerektiğini düzenlemektedir.

Türkiye, Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme'ye coğrafi çekince koyduğu için Suriye'de yaşanan iç karışıklık nedeniyle Türkiye'ye iltica eden kişilere bu sözleşme kapsamında mülteci statüsü sağlanamamaktadır. Krizin başlangıcından itibaren Türk hükümeti, Suriyeli mültecilere açık desteğini beyan ederek ve topluca iltica eden kişileri kabul ederek sığınmacılar için doğal bir koruma sağlamıştır (Poyraz, 2012:66). Ancak bu durum hiçbir yasal dayanağı olmayan beyana dayalı bir durumdur. Mültecilere, herhangi bir yasal güvence sağlamayan "misafir" unvanı verilmiş ancak daha sonra bu durum bazı keyfiliklerin yaşanmasına neden olmuştur. Daha sonra bu kişilere 1994 Yönetmeliği kapsamında "geçici koruma" statüsü verilmiştir. Geçici koruma statüsü 1 yılına tanınan geçici bir koruma sağlamakta ve şartları oluştuğunda en fazla 3 yıla kadar uzatılabilmektedir. Hukuki olarak nasıl tanımlanırsa tanımlansın sosyolojik olarak çok sayıda insanın zorunlu olarak yer değiştirmesi söz konusudur. Bu nedenle öncelikle kısa süreli ve geçici bir durum olarak görülen bu zorunlu göç olgusu, gün geçtikçe kalıcı bir hal almaktadır. Bu durum hem sığınmacıların hem de yerel halkın psikolojilerini etkilemektedir (Orhan, 2014:15).

Mültecilere yapılacak yardımlara dayanak oluşturan uluslararası düzenlemelerin yanı sıra yardım yapılırken uyulması gereken etik kuralları belirleyen düzenlemeler de afet yönetimi kapsamında mültecilere yapılacak yardımlar açısından yol göstericidir. Bu bağlamda Sphere Projesi ve Afete Yardımda Sivil Toplum Kuruluşları ve Uluslararası Kızılay ve Kızılhaç Hareketleri İçin Davranış Kuralları referans alınabilecek iki temel düzenlemedir. *Sphere* Projesi, afetlere müdahale operasyonlarında etkinliği, kaliteyi ve hesap verebilirliği sağlamanın yanı sıra afetzedelere yapılacak yardımlara tüm dünyada uygulanabilecek minimum standartlar getirmeyi amaçlayan bir proje olup Uluslararası Kızılay-Kızılhaç Federasyonu tarafından hazırlanmıştır. *Sphere* Projesi afete maruz kalan kişilerin insanî haklarını ortaya koymaktadır (İşbir ve Genç, 2008:28). Projenin temelini üç düşünce oluşturmaktadır. Birincisi, tüm insanlar onurlu bir yaşam sürme hakkına sahiptir. İkincisi, insanların bütün ihtiyaçları evrenseldir ve evrensel insan hakları çerçevesinde bu ihtiyaçlar ele alınmalıdır. Üçüncüsü ise, diğer iki düşünce göz önünde bulundurularak insanî yardımların minimum standartları tespit edilmelidir.

Afete Yardımda Sivil Toplum Kuruluşları ve Uluslararası Kızılay ve Kızılhaç Hareketleri İçin Davranış Kuralları, Uluslararası Kızılhaç Komitesi (*ICRC*) ve Uluslararası Kızılay ve Kızılhaç Federasyonları tarafından ortaklaşa hazırlanmıştır. Bu kurallar, gerek sivil toplum kuruluşları gerekse Kızılay ve Kızılhaç tarafından yapılan yardımların etkinliğini ve bağımsızlığını artırmayı hedefler. Davranış kurallarının bağlayıcılığı yoktur ve sadece davranış kurallarında ortaya konan standartları uygulamayı kabul eden organizasyonlar tarafından uygulanmaktadır. Davranış kuralları öncelikle afetler sonrası yapılacak yardımlar için davranış prensipleri belirlemekte, daha sonra ise afetten etkilenen devlete, bağış yapacak devlete ve uluslararası organizasyonlara ayrı ayrı tavsiyelerde bulunmaktadır (Yavuz, 2013:86).

Davranış kurallarında belirtilen prensipler on maddede sayılmıştır. Bunlar; (1) Afetten etkilenenlere yardım yapmak zorunluluktur. (2) Yardımlar dil, din, ırk gibi hiçbir ayırım gözetilmeksizin sadece afetzedenin ihtiyaçları göz önünde bulundurularak yapılır. (3) Yardımlar siyasi ve dini amaçlar için kullanılamaz. (4) Yardım yapan ülke yardımları dış politika enstrümanı olarak kullanmamaya çaba göstermelidir. (5) Yardım yapılacak ülke veya bölgenin kültür ve geleneklerine saygılı davranılmalıdır. (6) Afetlerden etkilenen ülkelerin afete müdahale kapasitelerini artırmaya yönelik girişimlerde bulunulmalıdır. (7) Yardımların yönetimine yardımdan yararlananların da katılması sağlanmalıdır. (8) Afet yardımları, afetzedelerin mevcut ihtiyaçlarını karşılamayı amaçladığı kadar gelecekteki afetlerden zarar görebilirliği azaltmayı da amaçlamalıdır. (9) Yardım organizasyonları hem yardım sağlayan kişilere hem de yardım alan kişilere karşı sorumludurlar. (10) Yardım organizasyonu tarafından yapılan her türlü tanıtım, reklam ve bilgilendirme faaliyetlerinde afetzedeler, umutsuz ve çaresiz insanlar olarak değil onurlu ve şerefli insanlar olarak gösterilmelidir.

Eğitim yardımları, mültecilere yapılan yardımlar arasında ayrı bir öneme sahiptir. Çünkü eğitim, insanların en temel haklarından biri olmanın yanı sıra diğer hakların kullanılabilmesi için de vazgeçilmez bir araçtır (Sinclair, 2007:52). Eğitim kısa dönemde çocukların temel ihtiyaçlarını

karşılamlarına aracılık ederken uzun dönemde de acil durumlara karşı kırılğanlıklarını azaltmakta ve karışıklığın ortaya çıkardığı yeni hayat düzenine alışılmasına yardım etmektedir (Nicolai, 2003:6).

Eğitim hakkı gerek uluslararası sözleşmelerde gerekse ulusal mevzuatlarda kendine yer bulmuş bir haktır. Bu konudaki ilk düzenlemeler, 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin içinde yer almıştır. Söz konusu bildirgenin 26. maddesine göre; *“Herkesin eğitim hakkı vardır. Eğitim hiç olmazsa ilk ve temel eğitim evrelerinde parasız olmalıdır. İlk eğitim zorunludur. Teknik ve mesleki eğitimden herkes yararlanabilmeli ve yükseköğretim, başarıya göre, herkese tam bir eşitlikle açık olmalıdır.”* Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise eğitimin amacı vurgulanmıştır. Buna göre; *“Eğitim, insan kişiliğinin tam gelişmesini, insan haklarıyla temel özgürlüklere saygının güçlenmesini amaç olarak almalıdır. Eğitim bütün uluslar, ırklar ve dini topluluklar arasında anlayış, hoşgörü ve dostluğu güçlendirmeli ve Birleşmiş Milletler’in barışın sürdürülmesi yolundaki çalışmalarını geliştirmelidir.”*

Eğitim hakkı ile ilgili diğer uluslararası sözleşme Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi’dir. Sözleşmenin 28. maddesine göre; sözleşmeye taraf devletler, çocuğun eğitim hakkını kabul eder ve bu hakkın gerçekleştirilebilmesi için;

- İlköğretimi herkes için zorunlu ve parasız hale getirirler,
- Orta öğretim sistemlerinin genel olduğu kadar mesleki nitelikte de olmak üzere çeşitli biçimlerde örgütlenmesini teşvik ederler ve bunların tüm çocuklara açık olmasını sağlarlar ve gerekli durumlarda mali yardım yapılması ve öğretimi parasız kılmak gibi uygun önlemleri alırlar,
- Uygun bütün araçları kullanarak, yükseköğretimi yetenekleri doğrultusunda herkese açık hale getirirler,
- Eğitim ve meslek seçimine ilişkin bilgi ve rehberliği bütün çocuklar için elde edilir hale getirirler,
- Okullarda düzenli biçimde devamın sağlanması ve okulu terk etme oranlarının düşürülmesi için önlem alırlar.

Çocuk Hakları Sözleşmesi’nin 29. Maddesi ise, çocuğa verilecek eğitimin aşağıdaki amaçlara yönelik olmasını vurgular;

- Çocuğun kişiliğinin, yeteneklerinin, zihinsel ve bedensel yeteneklerinin mümkün olduğunca geliştirilmesi,
- İnsan haklarına ve temel özgürlüklere, Birleşmiş Milletler Antlaşmasında benimsenen ilkelere saygının geliştirilmesi,
- Çocuğun ana-babasına, kültürel kimliğine, dil ve değerlerine, çocuğun yaşadığı veya geldiği menşe ülkenin ulusal değerlerine ve kendisinininkinden farklı uygarlıklara saygının geliştirilmesi,
- Çocuğun, anlayışı, barış, hoşgörü, cinsler arası eşitlik ve ister etnik, ister ulusal, ister dini gruplardan, isterse yerli halktan olsun, tüm insanlar arasında dostluk ruhuyla, özgür bir toplumda, yaşantıyı, sorumlulukla üstlenecek şekilde hazırlanması,
- Doğal çevreye saygının geliştirilmesi

Eğitim hakkının yer aldığı diğer bir sözleşme Birleşmiş Milletler Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi’dir. Söz konusu sözleşmenin 13. maddesi, sözleşmeye taraf devletlerin herkesin eğitim hakkını tanıdığını ifade eder. Taraf Devletler, eğitimin, insanın kişiliğinin ve onur duygusunun tam olarak gelişmesine yönelik olacağı ve insan hakları ile temel özgürlüklere saygıyı güçlendireceği hususunda mutabıktırlar. Sözleşmede eğitimin, herkesin özgür bir topluma etkin bir şekilde katılmasını sağlayacağı, tüm uluslar ve tüm ırksal, etnik ve dinsel gruplar arasında anlayış, hoşgörü ve dostluğu geliştireceği ve Birleşmiş Milletlerin barışın korunmasına yönelik faaliyetlerini güçlendireceği vurgulanmıştır.

Türk Hukuk Sisteminde de uluslararası mevzuata paralel olarak eğitim hakkı yer almaktadır. Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası’nın 42. Maddesinde, *“kimse eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz”* ibaresi yer almaktadır. Aynı maddede *“Devlet, maddî imkânlardan yoksun*

başarılı öğrencilerin, öğrenimlerini sürdürebilmeleri amacı ile burslar ve başka yollarla gerekli yardımları yapar” denilmektedir.

Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi’nin 22. maddesine göre taraf devletler, temel eğitim konusunda vatandaşlarına uyguladıkları muamelenin aynısını mültecilere de uygulamakla yükümlüdürler. Bunun yanı sıra sözleşme, ilköğretim dışındaki eğitim hakkı bakımından, taraf devletlerin mümkün olduğunca, mültecilerin yabancı devletlerce verilmiş öğrenim belgelerini, üniversite diploma ve belgelerini tanınmasını, mültecileri harç ve resimlerden muaf tutmasını ve eğitim burslarından yararlandırmasını ve genel olarak her durumda ülkedeki diğer yabancılara eşit uygulamalar gerçekleştirmesini öngörmektedir. Yukarıda da anlatıldığı üzere mülteci kavramı ile sığınmacı kavramı birbirinden farklı anlamları ifade etmektedir. Bu bağlamda Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Sözleşmede belirtilen eğitim hakkı bütün sığınmacıları kapsamamakta yalnızca mültecilerin eğitimi konusunda devletlere bir sorumluluk yüklemektedir. Ancak Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinin uygulanmasını denetleyen Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesine göre eğitim hakkı, vatandaşlık bağından bağımsız olarak düşünülmeli ve devletin sınırları içerisindeki bütün okul çağındaki çocukları kapsamalıdır. Yani ülke sınırlarında yaşayan her çocuk, ister yasal yollardan ülkeye giren mülteciler olsun isterse kaçak yollarla ülkeye giren göçmen veya sığınmacı olsun eğitim hakkından yararlanabilmelidir. Devlet, bütün çocuklarının eğitime erişebilmesine olanak sağlayacak düzenlemeleri yapmakla mükelleftir (Yavuz vd, 2013:2569).

Mülteci hareketleri, eğitim hakkının kullanılması açısından elverişsiz koşulların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Özellikle uzun süre geçici yerleşimin sağlandığı kamplarda yaşamak durumunda kalan çocukların eğitimlerine devam edememesi önemli bir sorundur. Eğitim, çocuklar için acil durumlarda bir lüks ve kaynak olup olmamasına bağlı olarak gerçekleştirilecek ikincil bir hak değildir. Bu nedenle eğitim, acil durumlarda hem kurtarma ve koruma, hem de rehabilitasyon ve gelişimi destekleyici bir araç olarak görülmeli ve tüm afet ve insani yardım çalışmalarının öncelikli faaliyeti olmalıdır (Türmen, 2011:15).

3. Acil Durumlarda Eğitim ve Yaşanan Sorunlar

Çocuklar, yetişkinlere oranla acil durumların yıkıcı etkilerinden çok daha fazla etkilenmektedirler. Özellikle savaş veya iç karışıklık gibi karmaşık afet durumlarında, çocuklar yaşadığı yerden göç etmeye zorlananlar arasında çoğunluğu oluşturmaktadır. Ayrıca çocukların aşılama, okula gitme gibi kendilerine has bir takım ihtiyaçları da vardır. Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu, afet durumlarında diğer yardım kuruluşları ile koordineli bir şekilde çalışarak, afetten etkilenen toplumlara su, sağlık hizmeti, okul tertibi ve çocukların aşılama ile ilgili gerekli yardımları yapmaktadır. Ancak özellikle savaş ve göç durumlarında bu ihtiyaçların karşılanması güçleşmektedir. Çocuklar açısından acil durumun en önemli sonucu, eğitimin kesintiye uğramasıdır.

Acil durumlarda eğitim, doğal afetlerde ve insani aciller denilen karışıklıklardaki eğitimi ifade etmektedir. Bu bildiride, ikinci durumda bahsedilen insani acillerde ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan mülteci hareketlerinde eğitime vurgu yapılmaktadır. İç karışıklıklar ve savaşlar, eğitimi çok farklı şekillerde etkileyebilmektedir. Bu etkilerden en trajedik olanı, çatışmalar nedeniyle öğrencilerin, öğretmenlerin ya da personelin ölmesi veya yerlerinden edilmesidir. Örneğin Ruanda soykırımında ilk ve ortaokulda çalışan dört öğretmenden ikisi öldürülmüştür. Kamboçya ve Somali’de benzer acı deneyimlere şahit olmuştur. Savaş ve iç karışıklıklar aynı zamanda okulların ve eğitim altyapısının yıkılmasına neden olabilir. Örneğin savaş sonunda Bosna’da okulların yarısı zarar görerek kullanılamayacak duruma gelmiştir (UNESCO, 2010:5). Benzer şekilde 2014 yılında İsrail’in Filistin’e başlattığı hava saldırısı sonucunda bir hafta içinde 84 okul, yakınına düşen bombalar nedeniyle tahrip olmuştur (OCHA, 2014:5).

Acil durumlarda çocukların ya da daha geniş bir ifade ile okul çağındakilerin güvenli ve kaliteli eğitim alabilmelerini sağlamak amacıyla Birleşmiş Milletler kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, ülkeler, üniversiteler, bağışçılar ve ilgili bireylerin katılımıyla “Acil Durumlarda Eğitim için Uluslararası Ağ (*The Inter-Agency Network for Education in Emergencies*)” platformu

oluşturulmuştur. Bu platform, acil durumlarda sağlanacak eğitim yardımlarının minimum seviyesini belirlemek amacıyla, Çocuk Hakları Sözleşmesi, 2000 Dakar Forumu ve Sphere Projesine dayanarak minimum standartlar belirlemiştir.

Geleneksel olarak eğitim yardımları afete müdahale için yapılacak acil yardımın bir parçası olarak algılanmaz ve ihmal edilebilir olarak görülür. Dahası eğitim, acil dönemde bir kaynak kaybı olarak görülür (Andina, 2007:7). Bu aşamada afet yöneticileri, öncelikle gıda, su, barınak ve tıbbi yardım gibi hayati öneme sahip yardımlara odaklanır ve bu nedenle çocuklar ve okul çağındaki gençler haftalarca ya da aylarca eğitimine devam edemeyebilir. Ancak özellikle 2000’li yıllardan itibaren eğitimin acil olarak yerine getirilmesi gereken insani yardımların önemli bir parçası olduğuna dair bir konsensüs oluşmuştur (Penson and Yonemura, 2012:133).

Acil durumlarda eğitimin devam etmesinin üç temel faydası vardır. Birincisi; çocukların geleceğe inanması ve hazırlanmasıdır. Acil durumlar nedeniyle okula gidemeyen çocukların, okuma yazma ve temel numaraları öğrenemeyerek bütün hayatı boyunca bir takım sorunlarla karşı karşıya kalma ihtimali vardır. Özellikle uzun süren acil durumlarda eğitim, çocuklara hayatta kalabilme becerisi ve yaşama umudu kazandırmaktadır (Nicolai, 2005:10, Stuecker, 2006:4). İkincisi; eğitim, çocuklar için psikososyal bir destektir. Eğitim, çocukların içinde bulunduğu zor şartları anlamasına ve onunla başa çıkmak için çaba harcamasını sağlamaktadır. Üçüncüsü; eğitim toplumun yeniden yapılanmasına aracılık etmektedir. Eğitim, çocukların ve ailelerinin stresinin azalmasını sağlayarak aileyi güçlendirmektedir (Nicolai, 2005:10). Eğitim diğer faydaları şunlardır (Sinclair, 2007:52):

- Normallik duygusunun kazanılmasını sağlar,
- Eğitimin devam etmesi umutların tamirini sağlar,
- Güvenli alanda gerçekleştirilen sosyal aktiviteler ile duygusal travma geçirmiş olan çocuklara psikososyal destek sağlanır,
- HIV/AIDS gibi hastalıklar ile cinsiyete dayalı şiddet ve cinsiyet eşitsizliğine karşı kendini korumayı öğretir,
- Çatışmadan kaçınma, barış inşa etme, vatandaşlık ve çevreye karşı hassasiyet kazanır,
- Çocukların, ailelerin ve ulusun yatırımlarını korur,
- Aşırı gruplara karşı koruma sağlar, çocukları marjinal grupların ağına düşmekten korur.

Acil durumlarda eğitim yardımı, (1) öğretmen yardımı, (2) derslik ve fiziki altyapı yardımı, (3) eğitim malzemesi yardımı ve (4) müfredat ve hukuki yardım olmak üzere dört temel bileşenden oluşur (Midttun, 2006:3). Öğretmen, eğitim kurumlarındaki en önemli unsurdur. Acil durumların yol açtığı olumsuz koşullarda gerçekleştirilen eğitimin kalitesi her şeyden önce öğretmenlerin çabalarına bağlıdır. Mültecilere yönelik eğitim faaliyetlerinde, kendi ülkeleri ve sığınılan ülkenin öğretmenleri ile uluslararası eğitimler ortak olarak görev almalıdır (Midttun, 2006:4). Mülteciler Yüksek Komiserliğinin standartlarına göre mülteci eğitiminde kırk öğrenciye bir öğretmen düşmelidir. Ancak uygulamada çoğu zaman bu standardı sağlamak zordur. Bazı kamplarda bir öğretmene yüzden fazla öğrenci düşebilmektedir (Peterson, 2011:4).

Mültecilerin eğitimi için gerekli olan derslik ve fiziki ihtiyaçlar, sığınılan ülkenin mevcut eğitim altyapısı ile sağlanmaya çalışılır. Ancak çok büyük sayıda nüfus hareketinin gerçekleştiği bir durumda mevcut okulların kullanılması mümkün değildir. Dahası böyle bir durumda mülteciler, kamplarda barındırıldıkları için şehir merkezindeki okullar kullanılamaz. Bu nedenle eğitim ilk olarak kamplarda basit bir şekilde inşa edilmiş geçici yerleşim yerlerinde sağlanır. Uzun süreli yerinden edilme söz konusu ise, geçici inşalar yerine kalıcı ya da yarı kalıcı yerleşimlerde eğitimin sağlanması daha ekonomiktir (Sinclair, 2007:53).

Eğitim yardımlarının üçüncü kısmı, eğitim giderlerinin karşılanmasıdır. Mültecilik, fakirlik ile karakterize bir durumdur. Aileler, çoğu zaman aileye destek olması için çocuklarını gelir getirici işlerde çalıştırır ve okula göndermek istemezler. Bu nedenle mültecilere daha fazla maddi yük olmaması için okul masraflarının ve eğitim giderlerinin karşılanması gerekir. Bu bağlamda ders kitapları ile kırtasiye malzemeleri mümkün olduğunca ücretsiz olarak dağıtılmalıdır. Ayrıca zaruri olmayan harcamalardan kaçınılmalıdır. Örneğin, okul üniforması eğitim için zaruri bir ihtiyaç değildir. Bu nedenle çocukların üniforma giymeleri hususunda ısrarlı olunmamalıdır (Sinclair, 2007:53).

Acil durumlarda eğitim açısından diğer önemli bir husus müfredattır. Normal zamanlarda verilen eğitimin içeriği ile acil durumlarda yapılan eğitimin içeriği arasında fark vardır. Acil durumlarda yapılan eğitimde, standart içeriğin yanı sıra psikososyal destek ve yeni şartlara adapte olma gibi spesifik eğitimler de yer alır. Bu dönemde müfredat, eğitimin hedefine yönelik olarak belirlenir. Acil durumda temel hedef yaşamı devam ettirebilmek olduğu için eğitim, öncelikle yaşamı devam ettirebilme becerisi kazandırmalıdır. Daha sonra ise insan haklarına, barışı inşa etmeye ve önyargıları gidermeye yönelik konular işlenmelidir (Paulson, 2011:1).

Hukuki yardımdan kasıt ise sertifikasyon ve denklik sorununun çözülmesidir. Sertifikasyon ve denklik, özellikle mülteci eğitiminde karşılaşılan komplike bir sorundur. Bu sorunun çözülebilmesi için, sığınan ülke ile vatandaş olunan ülke arasında işbirliği gerekir. Aksi takdirde mülteci kendi ülkesine geri döndüğü zaman, diploması kabul edilmeyeceği için eğitimini tekrarlamak zorunda kalabilir (Sinclair, 2007:53).

Acil durumlarda eğitimi devam ettirebilmenin önünde beş güncel sorun vardır. Birincisi, eğitime ulaşma güçlüğdür. Sığınmacıların büyük bir çoğunluğu eğitime ulaşamamakta, dahası zor yaşam koşulları arasında eğitimi bir gereklilik olarak görmemektedir. İkincisi, yerinden edilme süresinin uzamasıdır. Yerinden edilme açısından beş ya da daha uzun süre sığınmacı olarak yaşamak uzun yerinden edilme olarak nitelendirilmektedir. Bu bağlamda her sekiz çocuktan altısı uzun süre sığınmacı olarak yaşamaktadır. Üçüncüsü, şehirde yaşayan kişilerin acil durumlar nedeniyle kırsal alana göç etmesidir. Oysa kırsal alanda eğitim ile ilgili yardımlar yeterince sağlanamamaktadır. Dördüncüsü, sosyal entegrasyon gerçekleştirilmeden fiziksel entegrasyonun gerçekleştirilmesidir. Yerinden edilen çocukların, gerekli rehabilitasyonlar sağlanmadan eğitim için sığınan yerdeki okullara başlatılması her iki taraf içinde marjinalleşmeye neden olmaktadır. Beşinci güçlük, sığınmacılar için sağlanan eğitimin kalitesinin düşük nitelikte olmasıdır (Peterson, 2011:4).

Acil durumlarda gerçekleştirilecek eğitim yardımı stratejisi, acil durumun niteliğine göre değişmektedir. Yıkıcı bir afet sonucunda eğitimin devam edebilmesi için altyapı yatırımı ve okul inşası yeterli olurken, başka bir ülkeye iltica eden kişilerin eğitime devam etmesi çok daha komplike bir durumdur. Çok sayıda kişinin komşu ülkeye sığınması ve kamplarda yaşamaya başlaması durumunda eğitim genellikle geçici barınaklarda ve gönüllü öğretmenler tarafından gerçekleştirilir. Böyle bir eğitim ile eğitimden beklenen kalitenin ve niteliğin sağlanması mümkün değildir. Başka bir ülkeye iltica eden kişilerin eğitime devam edebilmesinin önündeki diğer engeller ise, hukuki statü, anadil sorunu, denklik ve uygunsuz yaşam koşullarıdır. Bunların dışında yoksulluk da eğitimin önündeki engellerden biridir. Söz konusu engeller, çeşitli uluslararası sözleşmeler ile kaldırılmaya çalışılmış ve eğitimin herkes için erişilebilir olması amaçlanmıştır (Yavuz vd, 2013:2568).

4. Suriyeli Mültecilere Yapılan Eğitim Yardımları

Türkiye’de afet ve acil durumlar ile ilgili faaliyetlerin yürütülmesinden ve kurumlar arası koordinasyonun sağlanmasından Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) sorumludur. Dolayısıyla AFAD, tüm acil durumlarda olduğu gibi Suriyeli mülteciler ile ilgili çalışmalarda da yetkili kurumdur. Afet ve acil durum yönetimi hiçbir kurumun tek başına kendi kapasite ve kaynakları ile başa çıkabileceği olaylar değildir (Kapucu, 2013:170). Bu nedenle çok sayıda farklı kurum ve organizasyonun işbirliği gerekir. Bu noktada AFAD’ın temel sorumluluğu, kamu kurumları, uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri arasındaki koordinasyonu sağlamaktır. Bu koordinasyon, çerçevesi önceden çizilmiş bir takım plan ve programlara uygun şekilde yerine getirilir. Türkiye’de afet ve acil durumlara müdahale, Türkiye Afete Müdahale Planı (TAMP) çerçevesinde yürütülür. Konumuz özelinde söz konusu plana göre mültecilerin eğitiminden Milli Eğitim Bakanlığı sorumludur.

AFAD, periyodik olarak Türkiye’ye sığınan Suriyeli mültecilerin sayısına yönelik verileri açıklamaktadır. AFAD’ın 18 Temmuz 2014 tarihinde açıkladığı son rapora göre barınma merkezleri içinde ve dışında toplam 1 milyon 103 bin Suriye vatandaşı yaşamaktadır. Bu kişilerin 218.847 kişisi 10 ilde kurulan 22 barınma merkezinde yaşarken geriye kalan yaklaşık 890 bin kişi Türkiye’nin çeşitli illerinde kendi imkanları ile yaşamını devam ettirmektedir (AFAD, 2014). Ayrıca Suriye sınırının sıfır

noktasında oluşturulan tampon bölgelerde kurulan geçici yerleşim merkezlerinde yaklaşık 150 bin kişiye insani yardım sağlanmaktadır. Dolayısıyla uygulamada mültecilere yönelik yardımlar, kamp içi, kamp dışı ve tampon bölgede olmak üzere üç farklı şekilde gerçekleştirilmektedir.

17 Temmuz 2014 tarihi itibari ile Hatay ili Altınözü ve Yayladağı ilçelerinde 2'şer çadır kent, Reyhanlı'da 1 geçici kabul merkezi, Şanlıurfa ili Ceylanpınar, Akçakale ve Viranşehir'de 1'er, Gaziantep ili İslahiye, Karkamış ve Nizip'te 1'er, Kahramanmaraş Merkez'de 1, Osmaniye Cevdetiye'de 1, Adıyaman'da 1, Mardin Midyat ve Nusaybin'de 1'er ve Adana Sarıçam'da 1 çadır kent ile Kilis'te 2, Hatay Apaydın, Şanlıurfa - Harran, Malatya Beydağı ve Gaziantep Nizip'te 1'er konteyner kent olmak üzere toplam 16 çadır kent, 1 geçici kabul merkezi ve 6 konteyner kent bulunmaktadır (AFAD, 2014). Dünyanın çeşitli ülkelerindeki mülteci kamplarının yönetimini Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği gerçekleştirirken, Türkiye'deki mülteci kamplarının yönetiminden AFAD sorumludur. Kampların maliyetinin çok büyük bir kısmı Türkiye tarafından karşılanırken, uluslararası yardımlar oldukça sınırlıdır. Bu bağlamda krizin ilk patlak verdiği günden itibaren Türkiye hükümeti 2,5 milyar dolar harcama yapmıştır. Ayrıca sivil toplum kuruluşları tarafından da 500 milyon dolardan fazla harcama gerçekleştirilmiştir. Uluslararası yardımların miktarı ise sadece 183 milyon dolardır. Mültecilere yönelik harcamaların büyük oranda Türkiye hükümeti tarafından karşılanması bir taraftan ekonomik bir yük getirirken diğer taraftan kampların yönetimini elde tutma imkanı sağlamaktadır (Orhan, 2014:11).

Kamplarda yaşayan mülteciler, başta gıda, sağlık ve eğitim olmak üzere yapılan tüm yardımlardan kamp dışında yaşayan mültecilere oranla çok daha yüksek oranda yararlanabilmektedir. Örneğin kamplarda yaşayan 6-11 yaş arası çocukların %83'ü eğitime devam edebilirken, kamp dışında yaşayan aynı yaş grubundaki çocuklarda bu oran sadece %14'tür. Kamplarda yaşayan mülteciler için 850 derslikli toplam 22 okul kurulmuştur. Bu okullarda Nisan 2014 itibariyle yaklaşık 70 bin öğrenci okul öncesi, ilkökul, ortaokul ve lise düzeyinde eğitim görmektedir. Kamplardaki okullarda Türk ve Suriyeli olmak üzere 3 bine yakın öğretmen görev almaktadır. Okullarda, fen bilimleri, sosyal bilimler, matematik, bilgisayar ve yabancı dil eğitimi verilmektedir (KDK, 2014). Mülteci kamplarındaki eğitim, Arapça olarak gerçekleştirilmekte ve Suriye müfredatı uygulanmaktadır. Her eğitim yılı sonunda, çocuklara okula devam ettiklerini ve dersleri başarı ile tamamladıklarını gösterir belgeler verilmektedir (UNHCR, 2013).

Suriyeli mültecilerin barındırılması için oluşturulan geçici barınma merkezlerinin dışında yaklaşık 900 bin mülteci çeşitli şehirlerde yaşamaktadır. Bu kişilere diğer insani yardımlarda olduğu gibi eğitim yardımlarının ulaştırılması da daha güçtür. Mültecilerin kayıt altına alınması, yardımların planlanması ve gerçekleştirilmesi açısından temel öneme sahiptir. Ayrıca katıltama, uluslararası korumanın bir gereğidir (Yılmaz, 2013:17). Ancak uygulamada çok sayıda Suriyelinin değişik endişelerle kayıt yaptırmaya yanaşmadığı gözlemlenmektedir. Bu durum eğitim yardımının sağlanması açısından sorun ortaya çıkarmaktadır. Kamp dışında yaşayan mültecilerden ikamet izini olanlar, okul çağındaki çocuklarını devlet okullarına yazdırabilmektedir. İkamet izni olmayanlar ise, okullara misafir öğrenci olarak gayri resmi olarak devam etmektedirler (UNHCR, 2013). İster kayıtlı isterse misafir öğrenci olarak olsun Suriyeli mülteciler, Türk okullarında Türk müfredatı ve Türkçe olarak eğitim alınmaktadır. Bu durum mülteci çocukların okula uyumunu güçleştirmektedir (Dinçer, 2013:25).

Kamp dışında yaşayan mülteciler yerel halk ile birlikte yaşadığı için, mülteci çocuklar da şehirdeki mevcut okullara devam etmek zorundadır. Ancak sosyal entegrasyon sağlanmadan yapılan böyle bir uygulama hem mülteciler açısından hem de yerel halk açısından çeşitli sorunlar doğurabilir. Bu nedenle UNİCEF tarafından sadece Suriyeli mültecilerin eğitim alacağı 15 adet okul inşa edilmiştir (Orhan, 2014:16). Ayrıca bazı şehirlerde yerel makamlar ve sivil toplum kuruluşları tarafından desteklenen ve Suriyeli gönüllü öğretmenlerin görev aldığı ve Suriye müfredatının takip edildiği resmi olmayan eğitim merkezleri oluşturulmuştur. Bu merkezlerin sayısı ise sadece 55'tir (Dinçer, 2013:25). Şehirlerde yaşayan mülteci sayıları ile kıyaslandığında bu rakam oldukça azdır. Geriye kalan mülteciler ise, mevcut devlet okullarından misafir öğrenci olarak ya da kesin kayıt ile eğitim almaktadır. Yukarıda da değinildiği üzere, şehirlerde yaşayan mültecilerin çocuklarının eğitime devam etme oranı, kamplardaki mülteciler ile kıyaslanamayacak kadar düşüktür. Bu nedenle mültecilerin mümkün olduğu kadar geçici yerleşim kamplarında barındırılmaları teşvik edilmelidir.

Mülteci meselesi açısından Türkiye'yi ilgilendiren üçüncü husus, Türkiye sınırının diğer tarafında sınıra sıfır noktalara kurulmuş kamplarda ve sınıra yakın köylerde yaşayan 150 bin kişiye yakın mülteci grubudur. Bu kişiler, Türkiye'nin sınırdan geçişi daha kontrollü gerçekleştirme politikası nedeniyle sınıra yakın yerlerde oluşturulan kamplarda yaşamlarını sürdürmektedirler. Türkiye'nin sınıra yakın tampon bölgelerde yaşayan sığınmacılara acil yardım sağlama yükümlülüğü bulunmamakla birlikte bu kişilerin ihtiyaçları ağırlıklı olarak Türkiye tarafından sağlanmaktadır (Orhan, 2014:14). Ancak eğitim konusunda bu gruba yapılabilecek yardım oldukça sınırlıdır. Özellikle Türkiye sınırları içerisinde yaşayan mültecilere yapıldığı gibi bir öğretmen yardımı mümkün değildir. Bu grubun eğitimini sağlayabilmesi için kamplarda eğitim merkezleri kurulmasına ve kullanılacak eğitim malzemesinin teminine yardım edilebilir. Ayrıca bu kişilerin eğitim gördükleri yerlerden aldıkları diplomaların ya da belgelerin, ilerleyen dönemde Türkiye'ye kabul edilmeleri durumunda denkliği sağlanabilir.

Türkiye'deki mültecilerin eğitimi ile ilgili iki temel sorun vardır. Birincisi, yerinden edilmişliğin sonucu olarak ortaya çıkan fakirliktir. Fakirlik eğitime ulaşmanın önündeki en büyük engeldir. Yaşamını idame ettirecek geliri kazanmaktan mahrum olan insanların çocukların eğitimine gereken önemi vermesi beklenemez. İkinci sorun ise, tanınırlığı olan resmi diploma meselesidir. Gerek kamplardaki okullarda gerekse kamp dışındaki okullarda eğitim gören mültecilere Türkiye tarafından da tam olarak tanınmayan belgeler verilmektedir. Bu sorunun çözümü Türkiye ile Suriye hükümeti arasında işbirliğine ihtiyaç vardır. Ancak mevcut konjektürde böyle bir işbirliğinin kısa vadede gerçekleşmesi mümkün değildir. Bu nedenle uluslararası kuruluşların bu sorunun çözümü için daha fazla çaba göstermesi gerekmektedir. Eklemek gerekir ki Türk hükümeti tek taraflı olarak Suriye'den alınan diplomaların denkliğini kabul etmeye yönelik bir takım uygulamalar gerçekleştirmiştir. Zira Milli Eğitim Bakanlığı Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı, 26.04.2014 tarihinde sığınmacıların Suriye Milli Eğitim Bakanlığı ve Suriye Ulusal Komisyonu Geçici Hükümeti Milli Eğitim Bakanlığı tarafından verilen diplomaların denkliklerinin sağlanması için genelge yayınlamıştır.

SONUÇ

Eğitim hakkı birçok uluslararası sözleşmede yer bulmuş evrensel bir haktır. Acil durumlar, ortaya çıkardıkları kötü yaşam koşulları nedeniyle eğitime erişimi kısıtlamakta ya da engellemektedir. Oysa eğitim hakkı, insanın diğer haklarını kullanması ve müreffeh bir gelecek için araçtır. Bu nedenle eğitim konusu, afet yönetimi kapsamında özellikle üzerinde durulması gereken bir husustur. Ancak birçok örnekte görüldüğü üzere eğitim, acil yardımların bir parçası olarak görülmemektedir. Bu bağlamda eğitim yardımı, su, gıda ve sağlık yardımları gibi hayati öneme sahip bir yardım olduğu konusunda uluslararası kamuoyunda farkındalık oluşmaya başlamıştır.

İç karışıklıklar ve çatışmalar, çok sayıda kişinin yerinden edilmesi ile sonuçlanmaktadır. Suriye'de 2011 yılında başlayan iç savaş 10 milyon kişi yaşadığı yeri terk ederek ülke sınırlarında başka bir yere ya da başka bir ülkeye sığınmıştır. Türkiye, Suriye sorunundan en fazla etkilenen ülkelerin başında gelmektedir. Bu nedenle mültecilere yapılan yardımlar ve özellikle eğitim yardımları incelenmiştir. Türkiye'de mültecilerin barınması açısından kampta barınanlar, kamp dışında yaşayanlar ve sınırın sıfır noktasında barınanlar olmak üzere üç farklı durum söz konusudur. Dolayısıyla eğitim yardımları, her grup için ayrı ayrı değerlendirilmiştir. Kamplarda yaşayan mültecilere, diğer gruplara oranla daha fazla eğitim yardımı gerçekleştirilebilmektedir. Sınıra yakın Suriye topraklarındaki kamplarda barınanlar içinse yapılan eğitim yardımları, eğitim malzemesi göndermekle sınırlıdır. Eğitime ulaşma açısından yaşanan sorunlar ise, fakirlik ve denkliktir. Bu sorunların çözümü için, kamu kurumları, uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesi gerekmektedir.

Mültecilere yönelik yardım faaliyetlerinin üç nihai hedefi vardır. Bunlardan ilki mültecilerin kaçtığı ülkelere geri gönderilmeleridir. Ancak kişinin kendi iradesi dışında vatanına zorla geri gönderilmemesi uluslararası sözleşmeler ile güvence altına alınmıştır. Suriye krizi, halen devam ettiği için geri dönme kısa vadede mümkün görünmemektedir. İkinci hedef, yerel entegrasyondur. Entegrasyon, mültecilerin sığındıkları ülkeye adapte olmasını ifade etmektedir. Türkiye'de bir milyondan fazla mülteci olduğu düşünüldüğünde bu seçeneğin de oldukça zor olduğu görülebilir.

Diğer bir hedef ise, üçüncü bir ülkeye yerleştirmektir. Mülteciler Yüksek Komiserliğinin özellikle müreffeh ülkelere yaptığı sığınmacıları kabul etme çağrısı henüz karşılık bulmuş değildir.

KAYNAKÇA

- AFAD (2014), *Suriye'den Türkiye'ye Nüfus Hareketleri, Kardeş Topraklarındaki Misafirlik*, Ankara.
- ANDİNA, Marina (2007), "Education in Emergencies: Standards for Human Rights and Development", *Current Issues in Comparative Education*, Vol. 9(2): 6-19.
- BALKIR, Bilal (2007), *Göçler ve Mülteci Sorunları*, Afet Tıbbı (ed. Mehmet Eryılmaz ve Ufuk Dizyer), Ünsal Yayınları, Ankara.
- DİNÇER, Osman Bahadır; FEDERİCİ, Vittoria; FERRİS Elizabeth; KARACA, Sema; KİRİŞÇİ, Kemal; ÇARMIKLI, Elif Özmenek (2013), *Suriyeli Mülteciler Sorunu ve Türkiye: Sonu Gelmeyen Misafirlik*, USAK ve Brookings Enstitüsü, Ankara.
- DOĞAN, Gürkan ve DURGUN, Bülent (2012), "Arap Baharı ve Libya, Tarihsel Süreç ve Demokratikleşme Kavramı Perspektifinde Bir Değerlendirme", *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 15, s. 61-90.
- GÜÇER, Mehmet; KARACA, Sema ve DİNÇER, Osman Bahadır (2013), Sınırlar Arası Yaşam Savaşı Suriyeli Mülteciler Alan Araştırması, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu Sosyal Araştırmalar Merkezi, USAK Rapor No: 13-04, Ankara.
- İŞBİR, Eyüp Günay, GENÇ, Fatma Neval (2008), "Uluslararası Afet Müdahale Hukukuna Doğru Türk Afet Yönetim Sistemi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 41, Sayı, 1 s. 15-41.
- KAPUCU, Naim (2013), "Afet ve Kriz Durumlarında Yönetişim: Amerikan Ulusal Mücadele Planları", *Yönetişim*, (der. M. Akif Çukurçayır ve H. Tuğba Eroğlu), Çizgi Kitabevi, Konya.
- KDK (2014). <http://kdk.gov.tr/yeni08/haber/suriyeli-misafirler-3-yildir-kardes-topraklarında/463>
- MİDTTUN, Eldrid K (2006), Education and Emergencies, *Journal of Education for International Development*, 2:1.
- NİCOLAI, Susan (2003), *Education in Emergencies*, Save the Children, London.
- OCHA (2014), *Occupied Palestinian Territory: Gaza Emergency Situation Report*.
- OĞUZLU, Tarık (2011), "Arap Baharı ve Yansımaları", *Ortadoğu Analiz*, Cilt, 3, Sayı 36, s. 8-16.
- ORHAN, Oytun (2014), *Suriye'ye Komşu Ülkelerde Suriyeli Mültecilerin Durumu: Bulgular Sonuçlar ve Öneriler*, Orsam, Ankara.
- ÖZCAN, Mehmet (2005), *Avrupa Birliği Sığınma Hukuku Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı*, USAK, Ankara.
- PAULSON, Julia (2011), "Conflict, Education and Curriculum", *Conflict and Education*, 1:1.
- PENSON, Jonathan and YONEMURA, Akemi (2012). *Next Steps in Managing Teacher Migration*, Unesco and Commonwealth Secreteriat.
- PETERSON, Sarah- Dreyden (2011), "Conflict, Education and Displacement", *Conflict and Education*, 1:1.
- POYRAZ, Yasin (2012), "Suriyeli Vatandaşların Geçici Korunması ve Uluslararası Mülteci Hukuku", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 20, S. 2, s. 53-69.

- SINCLAIR, Margaret (2007), “*Education in Emergencies*”, Commonwealth Education Partnerships 2007, Nexus Strategic Partnerships, s. 52-56.
- STUECKER, Jill (2006), Education of Refugees, Parent Information Resource Center Program, US.
- ŞAHİN, Mehmet ve ŞAHİN, Özge Uysal Şahin, “Arap Baharının Türkiye Ekonomisine Etkileri”, Yönetim ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Sayı: 23, s. 171-187.
- TÜRMEN, Tomris (2012), *Afet Zamanlarında Eğitim*, Eğitim İzleme Raporu 2011 Önsöz, Eğitim Reformu Girişimi, İstanbul.
- UNESCO (2010). *The Quantitative Impact of Conflict on Education*.
- UNHCR (2013). Türkiye’deki Suriyeli Mülteciler Sıca Sorulan Sorular, UNHCR Türkiye Ofisi.
- YAVUZ, Ömer (2013), *Afetler Sonrası Yapılan Sosyal Yardımlar ve Hizmetler*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale.
- YAVUZ, Ömer; ÇALIŞKAN, Cüneyt ve KOÇAK, Hüseyin (2013), “Afetlerde Okul Çağındaki Çocukların Eğitimi”, 5. *Uluslararası Eğitim Araştırmaları Kongresi Bildiriler Kitabı*, Çanakkale, s. 2564-2572.
- YILMAZ, Halim (2013), Türkiye’de Suriyeli Mülteciler: İstanbul Örneği, MAZLUM-DER, İstanbul.

TARİHSEL SÜREÇTE İZMİR'DE AFET VE AFET YÖNETİMİ UYGULAMALARI

DISASTER HISTORY OF İZMİR CITY AND DISASTER MANAGEMENT IMPLEMENTATIONS

Fatma Neval Genç
Doç.Dr. Adnan Menderes Üniversitesi

Bulut Doğan
Arş. Gör. Artvin Çoruh Üniversitesi

ÖZET

İzmir yöresi antik çağlardan beri insanoğlunun yaşadığı bir yerdi (Georgelin, 2008: 25) Ege denizi kıyısında kurulan ve önemli bir deprem kuşağı üzerinde yer alan şehir, tarih boyunca önemli bir ticaret ve liman kenti olmuş ve birçok uygarlığa ev sahipliği yapmıştır. Konumu itibarı ile depremler İzmir'de sık sık hissedilmiş ve kimi zaman ciddi kayıplara yol açmıştır. İzmir'in bahsedilen hareketli yapısı nedeniyle, diğer birçok kente nazaran, başta deprem olmak üzere afetlerin kayıtlarının düzenli bir şekilde tutulması mümkün olmuştur. Özellikle Levanten ailelerinin etkileriyle hızlı bir kentleşme ve gelişim ivmesi gösterilen 17. Yüzyıldan itibaren, gerek afet sırasında şehirde bulunan seyyahların gözlemleri, gerek İzmir'de bulunan yabancı ülkelerin konsolosluklarının raporları, gerekse dönemin gazeteleri aracılığı ile deprem başta olmak üzere diğer afetler hakkında ayrıntılı bilgiler sağlanabilmektedir. Bu bilgiler aracılığı ile İzmir'de yaşanan afetlere karşı ne gibi önlemler aldığı, afet sonucunda nasıl bir yara sarma yöntemi izlendiği ve yarattığı etkileri anlama şansı elde edilebilmektedir. Bu çalışmanın amacı geçmişten günümüze İzmir'de yaşanan önemli bazı afetler ve bu afetlerin öncesinde alınan önlemler ile sonrasında yapılan uygulamaları inceleyerek afet yönetiminin İzmir tarihindeki izini sürmektir.

Anahtar kelimeler: İzmir, deprem, afet, afet politikası

ABSTRACT

Izmir region was a place where mankind has live since the ancient times. (Georgelin, 2008: 25) The City was built on the shores of the Aegean Sea and located on important earthquake zone. Due to its location, Earthquakes were felt in Izmir frequently and sometimes led to serious losses. In Izmir earthquakes have been recorded regularly unlike the other cities because of the active social and commercial life. Especially since the 17th century, rapid urbanization began under the influence of Levantine families. This situation has facilitated the ability to provide detailed information about disasters by pilgrim's memories, consular reports and newspapers of that period. Through this information, we can understand, the measures taken against disasters and their effects. The main purpose of this paper is by examining the historically important natural disasters of Izmir and the taken precautions and post-disaster implementations to better understand Izmir's significance in the disaster management history

Keywords: Izmir, earthquake, disaster, disasterpolicy

1.İzmir ve Afet

İzmir'in milattan önce 3000'li yıllarda bugünkü Bayraklı ilçesinin bulunduğu alanda kurulduğu yolunda kanıtlar mevcut olsa da; milattan önce 300'lü yıllarda bugün ki yeri sayabileceğimiz Pagos Dağı, yani Kadifekale eteklerine yerleşildiği bilinmektedir. Kuruluşundan itibaren gelişmeye başlayan İzmir'in antik dönemdeki betimlemesini ünlü Yunan tarihçi ve Coğrafyacısı Strabon şöyle anlatır,

...Kentleri şimdiki kentlerin en güzelidir. Kentin bir parçası tepededir ve surla çevrilidir, fakat büyük kısmı ovada limanın, 'Metroon'un ve 'gymnasium'un yakınındadır. Kentin caddelere ayrışışı özel bir şekilde düzenlenmiştir. Bunlar birbirine olabildiği kadar dik doğrular şeklindedir vetaşlarla döşenmiştir. Kentte, alt ve üst katları bulunan geniş 'portikler'vardır.

Bir'de içinde Homeros'un heykeli bulunan ve Homeiron adı verilen dörtkenarlı bir portik bulunur. Bu nedenle Smyrna'lılar Homeros üzerinde hak iddia ederler ve kentin bir tip tunç sikkesi Homerion adını taşır. Meles ırmağı, şehir suları boyunca uzanıp akıyordu. Kentin diğer bir özelliği de istenildiğinde kapatılabilen küçük bir limanı olmasıydı (Strabon,2000; 209-210).



Şekil.1 Smyrna Antik Kenti (Kaynak: www.izmir.com.tr)

Strabon'un anlatımında görüldüğü üzere İzmir, övgüye değer ve zamanının en güzel ve gelişmiş şehirlerinden birisidir. Şüphesiz, Antik çağlardan sonra da İzmir'de büyüme ivmesi gözlenmiştir. Tarihi boyunca özel konumunu sürdürse de özellikle 16. Yüzyılın sonu ve 17. Yüzyıldan başlayarak, Levanten ailelerin ticaretteki etkileri ile birlikte şehirde ve kent yaşamında büyük bir gelişim gözlenmiştir. 17 ve 20. Yüzyıllar arası İzmir'in panoramasını ise Georgelin şöyle anlatır;

'İzmir, Küçük Asya kıyılarındaki en büyük doğal limana sahiptir. Körfez içi su derinliği fazla olan gemilerin de yaklaşık 50 km karanın içine sokulan limana kadar gelmesine imkan sağlıyordu. İzmir şehri Pagos Dağının (kadife kale bölgesinden bahsedilmekte) eteğinde Meles'in oluşturduğu delta ovasına yayılmıştır. Şehir adı geçen dağın akropol yerleşmesinin ve kalıntıları halen görülebilen bir Bizans kalesinin tepeden baktığı bir amfi tiyatro şeklindeydi. 1867-1877 arasında İzmir, açıklardan gelen yolculara uygar bir kıyı manzarası sunan bir rıhtıma sahipti, 17. yüzyılda Doğunun zenginlikleriyle Anadolu'dan gelen kervanların son durağıydı; bu sayede İmparatorluğun Doğuyla temas ettiği en önemli noktalardan biri haline gelecekti. İzmir'e denizden gelenleri, heyecan verici bir manzara karşılardı. Rıhtımlarının, belli başlı binalarının madeni, temiz görüntüsüne, Türk mahallesindekiler gibi küme küme küçük evlerin kırmızı tuğlaları ve o zamanlar gerek şehirde, gerek çevresinde hala çok bol olan Akdeniz bitkileri, özellikle servi ağaçları karışırdı. '(Georgelin, 2008: 46)

Görüldüğü üzere İzmir Georgelin'in anlatımında da gelişmiş bir yer ve övgü ile bahsedilen bir şehir olma özelliğini yansıtmaktadır. İzmir bu gelişimine karşın bulunduğu konumun önemli bir deprem kuşağı üzerinde bulunması sebebiyle depremlerle, yapılaşmada kullanılan malzemelerin nitelikleri gibi durumlar ve özellikle milli mücadele döneminden hatırlanacağı üzere yangınlar sebebiyle birçok kez yıkılmış ve yeniden inşa edilmiştir. İzmir'in her defasında yeniden kurulması ve gelişimine kaldığı yerden devam etmesi gibi bir özelliği olduğu görülmektedir. İzmir'in bu durumu ile ilgili en güzel alıntılardan biri İzmir'de doğup büyümüş olan Boneventure F. Slaars'ın 1868 yılında yayınladığı kitabın önsözünde belirttiği, 'yüzyıllarca geçmişi olan bu bir kentin, savaşımlara, büyük

salgınlara, depremlere ve yangınlara rağmen adını koruyarak her zaman ve hala güzel, zengin ve bolluk içinde kalabilmesi bir mucizedir.’(Oikonomos ve Slaars, 2011) sözlerinden anlayabilmekteyiz.

2. Tarihsel Süreçte İzmir’de Yaşanan Önemli Afetler

Etkileri açısından bakıldığında İzmir’i günümüze değin etkileyen önemli afetlerin depremler ve yangınlar olduğu görülür. İzmir’in gerçek anlamda gelişimini sağladığı 17. Yüzyıla değin birçok deprem ve diğer afetleri bazen birlikte bazense ayrı ayrı yaşamıştır. Bunların ilk önemli örneği milattan sonra 17 yılında meydana gelen ve İzmir ve çevresindeki geniş bir alanı etkileyen depremdir. Bölgede çok ağır yıkımlara yol açan depremi ve deprem sonrasında yapılan yardım faaliyetlerini Romalı tarihçi ve senatör Tacitus şu şekilde açıklamaktadır.

‘Aynı yıl Asya’daki 12 önemli kent bir depremle yerle bir oldu; gece meydana gelen ve bu nedenle sezilmeyen deprem çok hasara neden oldu. Bu tür afetlerde alışagelen çarelerden biri olan çabucak açık alana kaçmak bile fayda etmemişti; sağa sola kaçışanlar derin oyuklarca yutulmuşlardı. Söylendiğine göre koca dağlar dümdüz olmuş, ovalar kabarıp yükselmiş, yıkıntılar arasından alevler fışkırmıştı. Deprem en fazla Sardeslileri etkilediğinden, en çok şefkati onlar gördü; imparator on milyon sesterius vaat etti, ayrıca ulusal ve imparatorluk hazinesine vermek zorunda oldukları vergiden 5 yıl muaf tuttu. Spylos Dağı yamacındaki Magnesialılar gördükleri hasar ve aldıkları tazminat açısından ikinci sıradadırlar. Temnoslular, Philedelphialılar, Aigailılar, Apollonideialılar, Mosteneliler, Hykarnia Makedonyalıları ile Hierokaisareia, Myrina, Kyme, ve Tmolos kentleri de aynı süre içerisinde vergiden muaf tutuldular; durumu yerinde tespit ederek yardım organize etmek üzere bir senato memuru gönderilmesine karar verildi. Asya’nın yönetiminde Konsül rütbesine sahip bir vali bulunduğundan bu görev için eski bir preator (imparatorluk Muhafızı) olan Marcus Ateius seçildi. Böylece eşit yetki ve rütbeyle sahip iki devlet görevlisi arasındaki kıskançlıktan çıkabilecek sıkıntıların önüne geçilmiş oldu (Doğer,2011:112; Tınal, 2011: 21)

7 büyüklüğündeki depremde Efes dahil 13 İon kenti hasar gördü. M.S. 178 yılındaki 6.5 büyüklüğündeki deprem sonrasında şehrin yeniden imarı için 10 yıllık vergi muafiyeti getirildi; 688 yılında, 20.000 kişinin ölümüne neden olduğu kaynaklara geçen deprem, 6.5 büyüklüğündeydi; 1039 ve 1389 depremleri ise 6.7 büyüklüğünde olup şehrin yeniden yıkımına neden olmuştu; 10 Temmuz 1688’de yaşanan deprem ise kıyıda kaymaların oluştuğu, 20.000’in üzerinde insanın yaşamını yitirdiği ve tsunamilerin yaşandığı bir deprem olarak tarihi kaynaklardaki yerini aldı. 6.8 büyüklüğünde olan 1739 Foça depremi İzmir kent merkezinde özellikle deniz kıyısında olan yerleşim birimlerinde önemli yıkıma neden oldu (Tınal, 2009: 2230-31).

Bu deprem göstermektedir ki İzmir bölgesindeki birçok antik kentin yıkılmasına rağmen dönemin Roma İmparatoru ve Romalı yöneticiler yaraların sarılmasına yönelik çok önemli adımlar atmış ve vergi muafiyeti gibi afetten etkilenen halkın yükünü hafifletici önlemler almıştır. Bu önlemlerin kentin yeniden kurulmasını hızlandırdığını tahmin etmek güç olmamaktadır.

İzmir ve çevresinde büyük yıkıma yol açan diğer bir önemli deprem milattan sonra 178 yılında gerçekleşmiş ve İzmir’in Agorası, amfi tiyatrosu da dahil olmak üzere birçok önemli binasının yıkımına yol açmıştır. Romalı yöneticilerin kentin yeniden imarı için harekete geçmeleri ile kentin deprem yaralarının sarılması ve yeniden imarı sağlanmış ve halk 10 yıl süre ile vergiden muaf tutulmuştur (Cadoux,2004:362) 178 yılındaki (kimi kaynaklara göre 180) deprem İzmir tarihinde en büyük depremlerden biri olarak nitelendirilmekte ve daha sonraki dönemlerde yaşanan depremlerin bir çoğu için kıyas olarak kabul edilmektedir. Bu deprem sonrasında da görülüyorki yöneticiler depreme kayıtsız kalmamış ve depremin yaralarını sarmak için harekete geçmişlerdir.

Bir diğer önemli deprem ise 550 yılında yaşanmıştır. Bu deprem sonuçları açısından önemlidir. Smyrna kazıları sırasında ortaya çıkan bir yazıt afetin kanıtı niteliği taşımaktadır. Nitekim

İzmir Tarih ve Toplum dergisinin bir sayısında İzmir ve Deprem konulu yazıda kentin yeniden imarında önemli bir rolü olan yargıç Damokharis'e övgü içeren şiire yer verilmiştir.

"Ey maharette ünlü yargıç Damokharis! Bu başarı da sana ait. Bir depremin öldürücü felaketlerinden sonra çok gayretli bir çalışmayla Smyrna'yı tekrar bir şehir haline getirmeyi başardın" (Yolaçan ve Şakar, 2008: 72).



Şekil.2: Yargıç Damokharis'e Övgü (kaynak:tarihve toplum dergisi)

Bu depremi izleyen yıllarda da birçok depremin yaşandığı görülmektedir bunlardan en önemlileri M.S.253'te yaşanan ve Bergama çevresini yıkan deprem, 688 yılında 20.000 kişinin ölümüne yol açan deprem, 1039,1048 ve 1389 yıllarında yaşanan ve kentte ciddi yıkımlara yol açan depremlerdir (Tinal, 2011: 22-23; Beyru, 2011: 9).

17. yüzyıl İzmir'in gelişim yüzyılıdır. Bu döneme kadar tabii olarak bir çok afet yaşanmıştır ancak bu dönemden itibaren yaşanan afetler hakkındaki bilgileri, İzmir'de bulunan konsoloslukların ülkelerine gönderdikleri dönemlik raporlardan, afetler sırasında şehirde bulunan gezginlerin eserlerinden ve o dönemde hem İzmir'de ve İstanbul'da bulunan yerli ve yabancı gazeteler ile uluslararası gazete ve dergiler aracılığıyla edinebilmekteyiz. Bu kadar çeşitli kaynaktan alınan bilgiler daha tutarlı ve doğruya en yakın bilgileri edinmemizi sağlamaktadır.

17. yüzyılda İzmir'de ciddi yıkımlara yol açan birkaç büyük deprem olmuştur. Bunların en önemlileri 1654 (1653), ve 1688 depremleridir. 1654 yılında meydana gelen bu deprem İzmir'in büyük afetlerinden biri sayılmaktadır. 1922 yılında yayınlanan Blackwood Magazine adlı dergide, depremin olduğu sırada İzmir'de bulunan ChavalierLaurentD'Arvieux'un hatıratından bir pasaj, deprem sırasında ve sonrasında yapılanlar ve dönemin kültürel ve ekonomik durumunu anlatması bakımından dikkat çekicidir (Blackwood Magazine, 1922: 104).

20 Mayıs 1654 te (...) yer öylesine şiddetli sallandı ki 15 dakika içinde herkes yaşamının sonuna geldiğini düşündü. Evlerin ve Çatıların iskeletleri çatırıyor, Yapılar birbirini tutmuyor gibi sağa sola sallanıyordu, kiremitler her yana saçılıyor ve en kuvvetli adamlar bile ayakta duramıyordu. Katolikler Tanrının merhametine sığınmak için kiliselere gittiler(...) belki de taştan yapılar ahşap yapılardan daha tehlikeliydi.

Sarsıntılar ay boyunca günde beş veya altı defa tekrar etti ve bir o kadar da geceleri sürdü. Frenkler, en başta değerli eşyaları ve belgelerini alarak limanda demirli gemilere kaçtılar ama daha sonra zamanla alışıarak gündüzleri ev ve işlerine gelip geceleri gemilere döndüler.

Türkler ve Yahudiler, yabancılara göre daha az telaş göstermişlerdi. Bunun sebebi Türklerin günü geldiğinde kaderin önüne geçemeyeceklerine olan inançları, Yahudiler ise mallarını canları kadar sevmeleri ve olası yağmalardan dolayı evlerini terk etmek istemedikleri içindi. Nihayet 1 Haziranda yaşamın normale döndüğü görüldü.'

1688 yılında yaşanan deprem ise İzmir tarihinde kayda geçen en büyük deprem olarak bilinmektedir. Birçok araştırmacının eserinde ve tarihi kayıtlarda bu deprem ile ilgili bilgiler edinilebilmektedir. Örneğin Depremin yaşandığı sırada İzmir’de bulunan Cizvit papazlarından François de l’Estringand’a göre 20.000 kişi bu depremde hayatını kaybetmiştir (Yolaçan ve Sakar, 2008: 74). Slaars ise depremin etkileri hakkında bilgi verirken 15000 ile 16000 kişi arasında bir kaybın olduğunu söylerken, Avrupalıların ve yerlilerin neredeyse bütün ticari mallarının zarar gördüğünden ve İzmir’in ekonomisinin bundan ciddi bir şekilde etkilendiğinden bahseder (Oikonomos ve Slaars, 2011). Bu deprem de kıyı şeridinde topografik değişiklikler olduğu ve daha sonraki bölümlerde anlatılacağı üzere büyük bir yangının çıktığı da bilinmektedir. Bu deprem dış basında da yer almış, London Times okur mektuplarından yararlanarak bu konuda bir haber yapmış depremin etkilerinden bahsettikten sonra kamu ihtiyaçlarının büyüklüğünden bahsetmiştir (Serçe, 2009: 82-83). Anlaşıyor ki etkileri çok büyük olan bu depremin yaralarının sarılması bir hayli zaman almıştır. Osmanlı Devleti ise bu depremin ardından kentteki yardım çalışmalarını organize etmek mal kayıplarının artmasını engel olmak ve güvenliği yeniden sağlamak üzere Dergah-ı Ali Kapıcıbaşı Ahmet Efendi’yi İzmir’e göndermiştir (Tinal, 2011: 26).

1739ve 1778 depremleri de İzmir’in yıkılıp büyük zararlara uğradığı depremler arasında yerlerini almaktadırlar. 1739 yılında yaşanan deprem daha çok Foça civarında hissedilse de İzmir’de de etkili olmuştur. 1778 depremi ise özellikle depremin arkasından Fransız konsolosluğu çevresinde çıkan yangının büyümesi ile şehrin büyük zarar alması açısından önemlidir. Çünkü bu süreç gösteriyor ki birden fazla afetin aynı anda meydana gelmesi kayıpları çok artırabilmektedir ve tüm afetlere hazırlıklı olmanın gerekliliği yüzyıllar öncesinde gerçekleşen bu olay ile gün yüzüne çıkmaktadır. Rauf Beyru depreme karşı daha hafif malzemeler kullanmak ve daha sağlam bağlantılar kurarak önlem alındığından bahseder (Beyru, 2011: 32) Hafif malzeme olarak kastedilen ahşap, karkas, döşeme ile kerpiç gibi malzemelerin depreme karşı bir derece koruma sağlamasına rağmen yangınlara karşı savunmasız bıraktığından bahseder. Bu tespiti paralel bir şekilde Tuncer Baykara, depremlerin yanı sıra kentte ağırlıklı olarak ahşap yapıların tercih edilmiş olmasının yangın afetini de beraberinde getirdiğinden ve bu yangınların kentin sosyal ve ekonomik yaşantısını yüzyıllar öncesine götürdüğünü belirtir (Baykara, 1974: 86).

19. Yüzyılın ikinci yarısının tarihsel dönem depremleri arasında en sağlıklı bilgilerin alındığı 1880 ve 1881 yıllarının da İzmir ve çevresi için sismik açıdan çok aktif bir dönem olduğunu görmekteyiz. Yine şehri yıkan önemli depremler meydana gelmiş ve İzmir’de yaşayan tüm etnik ve dini unsurları etkilemiştir. Bu dönem Mithat paşanın İzmir valiliğinin başladığı döneme denk gelmektedir. Beyru, Stamboul gazetesinden naklen, hasarların tespiti ve yaraların sarılması için incelemeler yapmak üzere Mithat paşanın İzmir, Manisa ve İlçelerinde İncelemelerde bulunduğunu belirtir. Afetlerin ardından yapılan çalışmalara bakıldığında ise İzmir’de ve diğer Türk şehirleri ile yabancı ülkeler de çeşitli cemaatlerin yardım organizasyonları yaptığı görülmektedir. Yapılan bu etkinlikler 1883 yılında yaşanan Çeşme Depreminde de devamlılık göstermiştir. Sultan’ın emri ile Vali aracılığıyla yardımlar yapıldığı dönemin basınında yer almıştır (Beyru, 2011: 30-41).

1883 yılında yaşanan Çeşme depremi ise dönemin yerli ve yabancı basınında çıkan deprem sonrası yardım kampanyaları yönünden önem arz etmektedir. Deprem sonrasında İstanbul’da yardım konseri ve ardından kermesler düzenlenerek maddi yardımlar sağlanması, bugün halen afetler sonrası yardım için yapılan sosyal kampanyaları akla getirmektedir. Van depreminin ardından düzenlenen ‘Van için Rock’ konseri buna örnek olarak gösterilebilir. Örneklerin çoğaltılması da mümkündür. Ayrıca, çeşitli illerde yardım komisyonları kurulması ile, depremin yaralarının sarılması için merkezi yönetimin temsilcileri ve yerelde ileri gelenlerinin ortak hareket etmeleri afet yönetimi uygulamaları bakımından dikkat çekicidir (Satılmış, 2012: 504).

1899 yılında yaşanan Aydın-İzmir Depremi Aydın yöresine verdiği hasarın dışında bugünkü ‘Kandilli Rasathanesi ve Deprem Araştırma Enstitüsü’ nün öncülü kabul edebileceğimiz ve 1868 yılında kurulan Rasathane-i Amire Müdürlüğünün bilimsel araştırmalar yapmak ve Avrupa Rasathanelerince istenen bilgileri hazırlamak üzere İzmir’de bir deprem şubesi oluşturarak incelemelerde bulunması açısından önem arz etmektedir.

İzmir'in daha önceki bazı örneklerde görüldüğü gibi yalnızca depremlerle sarsılmamıştır. Yangınlar da büyük yıkımlara yol açmıştır. Özellikle milli mücadele dönemimizde İzmir'in kurtuluşunu izleyen günlerde çıkan yangın bunların en önemlisi sayılabilir. Shaw ve Shaw bu yangını 'tıpkı diğer Batı Anadolu şehirlerinde olduğu gibi İzmir, tarihinin en büyük felaketlerinden birini yaşamış ve Ermeni mahallesinde çıkan yangın birkaç gün içinde yaklaşık 25000 evin harap olmasına yol açmıştır' (Shaw, Shaw, 2000: 432) şeklinde betimler. Dönemin özel durumundan dolayı yangının söndürülmesi sırasında çok başarılı olunmasa da sonrasında inşasına ve yangının etkilerinin giderilmesi sürecinde özellikle Cumhuriyetin ilk yıllarında ciddi çalışmalar olmuş, Dr. Behçet Uz'un belediyeçilik uygulamaları ile İzmir'in tekrar eski günlerine dönmesi sağlanmıştır. Bunun bir kanıtı olarak İlhan Tekelinin eserinde yer alan Şükrü Kaya'nın Urbaylar Kongresinde söylediği sözler kabul edilebilir:

'İzmir'in hala eski kalabalık devrini bize sayıklayanlardan, tek tük rastgeldiğimiz kozmopolitlerden itiraf edenler bulunur ki, İzmir hiç bir vakit bugünkü kadar şen ve mamur, güzel, temiz ve özden olmamıştır' (Tekeli, 2009: 52).



Şekil.3: Yangından sonra İzmir (kaynak: arkitera)

1928 yılında İzmir'in Torbalı ilçesinde büyük bir deprem meydana gelmiştir. Torbalı depreminde dönemin valisi kazım paşanın başkanlığında cumhuriyet halk fırkası, hilal-i ahmer, ticaret odası, il emniyet ve il jandarma temsilcilerinin yer aldığı bir durum değerlendirme toplantısı yapılmıştır. Bu Toplantının yapılmış olması afet ile mücadele konusunda koordinasyonun sağlanması açısından önem arz etmektedir. Toplantının ardından hilal-i ahmer cemiyetine vali kazım paşa tarafından çekilen telgrafa göre;

- İzmir yangınında harap olmuş 20 kadar bina yıkılmış, bazı binalarda ve fabrika bacalarında hasar oluşmuş ve saat kulesinin tepesi çökmüş ve bazı camilerin şerefeleri hasar görmüştür
- 50 kişinin depremde zarar gördüğü, ölü veya yaralı olduğu bildirilmiştir.
- Özellikle torbalıda 200 kadar evin yıkıldığı ve hemen çadır ve acil yardım malzemelerinin gönderildiği belirtilmiştir.
- Yeni kazalardan kaçınmak için hasarlı evler yıktırılmış ve hasar tespiti için okul ve işyerleri tatil edilmiştir.
- Valilik dahilinde resmi özel ve hilali ahmer teşkilatı sağlıkçılarının sürekli hazır bulunduğu yazılmıştır. (Tinal, 2011: 53)

Bu rapor, hem afetin boyutunu anlamak ve zararı ölçmek hem de alınan önlemler ve koordinasyonu anlamak açısından önemli görünmektedir. Bu ve buna benzer diğer afet örneklerini çoğaltmak mümkündür.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Afet yönetimi ve ya politikasındaki değişim ve dönüşümleri anlatan birçok akademik yazının başında bir iki cümle ile afet yönetiminin tarihsel sürecinden bahsedilir. Bu çalışma da bahsedilen bir kaç cümlelerin genişletilmiş bir hali olarak İzmir Kentinin afet geçmişi ortaya konmaya çalışılmıştır. Görüldüğü üzere bilinen tarihin belkide ilk dönemlerinden beri kayda alınmış afetlerden, bu çalışma için seçilen her biri, gerek afet yönetiminin evrimi açısından gerekse afet öncesi ve sonrası yapılan eylemlerin bugüne gelen süreçteki değişimini anlatması bakımından farklı açılardan birer panorama çizmektedir. Şüphesiz ki bu örnekleri çoğaltmak mümkündür. Ancak çalışmanın sınırları açısından ve boyutları ile uygulamaları bakımından farklı yönleri olan afetleri derlemek temel amaç olmuş, derlenen bu bilgiler aracılığı ile, İzmir'in afet tecrübelerini göstermek kısmen mümkün olabilmektedir.

Kentlerin afet geçmişleri, her ne kadar acı olsa da, bazı tecrübeler getirmektedir. Bu afetlerden ders alıp dünyadaki afet yönetiminde yaşanan köklü değişim ve uygulamalara paralel olarak, yalnızca 'yara sarma' olarak adlandırılabileceğimiz politikalar yerine, afet yönetiminin azaltım, hazırlık, müdahale ve iyileştirmeden oluşan, ünlü döngüsel işleyişine uygun, bu sürecin tüm aşamalarını içine alan bütüncül, kapsamlı politikalar oluşturulmaya çalışılmalıdır.

Anlatılan tüm örneklerin açıkça gösterdiği üzere İzmir afetler ve özellikle deprem afeti bakımından zengin bir coğrafyadadır. Geçmiş afetlerden edinilen iyi ve kötü tecrübelerden yola çıkarak, İzmir günümüzde yerleştirilmeye çalışılan bütüncül politikalara öncülük etmelidir. Birleşmiş Milletler Uluslararası Doğal Afetleri Azaltmanın 10 yılı (IDNDR) Bilim ve Teknik Komitesi tarafından oluşturulan RADIUS Projesi gibi projeler ve bu projeye paralel olarak İzmir Büyükşehir Belediyesi ile Boğaziçi Üniversitesinin yaptığı protokol çerçevesinde oluşturulan İzmir Deprem Senaryosu ve Deprem Master Planı gibi planlar ülkemizin afet ile mücadelesinde örnek teşkil etmekte ve umut veren örnekler olarak sayılabilir. Ancak bu ve bunun gibi projeler afet ile mücadelede tüm sorunların cevabı olarak görülmemeli tam aksine bu projeler temel alınarak yeni proje ve planlar geliştirilmeli, geliştirilen bu planlar da uygulamada yer almalıdır. Kentsel Dönüşüm konusunda ise tarihinde birçok kez yıkılıp tekrar inşaa edildiği bilinen İzmir'in dönüşüme alışık bir kent olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu özelliği ve yerel yöneticilerin bu konuya gösterecekleri hassasiyetin derecesine bağlı olarak yine Türkiye'ye örnek teşkil edebilecektir.

Sonuç olarak, Hem bu çalışmada incelenen tarihsel süreçte yaşanmış afetler iyi incelenmeli, hemde yakın tarihimizde yalnız İzmir'de değil diğer şehirlerimizde yaşanan talihsiz olaylardan ders çıkartılmalı ve Dünyada yaşanan gelişmelere paralel politikalarının ülkemizde de uygulanmasına çalışılmalıdır. İzmir hem afet tecrübesi hem de gelişime açıklığı ile bu sürecin öncüsü olacak şartlara sahiptir.

KAYNAKÇA

Baykara, Tuncer(1974) *İzmir Şehri ve Tarihi*, Ege Üniversitesi Matbaası, İzmir

Beyru, Rauf (2011) *19. Yüzyılda İzmir'de Doğal Afetler* İzmir Büyükşehir Belediyesi Kent Kitaplığı, İzmir

Blackwood Magazine (1922) Smyrne in the 17th Century, by A.C. Wratislav, C.B., C.M.G., C.B.E.

Cadoux, Cecil John (2004) İlkçağ'da İzmir, Kentin, En Eski Çağlardan İ.S. 324'e Kadar Tarihi(çev.Bilge Umar),İletişim yayınları-izmir Dizisi, İstanbul

Doğer, Ersin (2006) *İzmir'in Smyrna'sıPaleotik Çağdan Türk Fethine Kadar*, İletişim Yayınları-İzmir Dizisi, İstanbul

Georgelin, Herve (2008) *Smyrna'nın Sonu-İzmir'de Kozmopolitizimden Milliyetçiliğe*, , Birzamanlar Yayıncılık, İstanbul

İzmir Deprem Senaryosu ve Deprem Master Planı, <http://www.izmir.bel.tr/izmirdeprem/izmirrapor.htm> (erişim tarihi 27.06.2014)

Oikonomos, Konstantinos; Bonaventure F. Slaars (2001) *Destanlar çağından 19. Yüzyıla İzmir* (çev. Bilge Umar), İletişim Yayınları-İzmir Dizisi, İstanbul

Satılmış, Selahattin(2012) *Osmanlı'da Bir Afet Yönetimi Örneği: 1883 Çeşme ve Urla Depremi* History Studies Volume 4/1

Serçe, Erkan (2009) *İngilizce Yazılmış Bazı Eserlerde İzmir Depremleri* İzmir Tarih ve Toplum, Haziran 2009

Selvitopu, Fügen (2000) *İzmir RADİUS Projesi*, Ege Mimarlık Dergisi, Sayı:33 sayfa4-7

Shaw, Standfor J. ,Shaw, EzelKural (2000) *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye* 2.Cilt, 4.Baskı, E Yayınları, İstanbul

Strabon (2010) *Antik Anadolu Coğrafyası, Geographika XII, XIII, XIV* (çev. A.Pekman)Arkeoloji Sanat Yayınları, İstanbul

Tekeli, İlhan (2009) *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul

Tinal, Melih (2011) *İzmir Depremleri*, İzmir Büyükşehir Belediyesi Kent Kitaplığı, İzmir.

Tinal, Melih (2009) “1928 Torbalı (İzmir) Depremi”, Turkish Studies International Periodical For the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic Volume 4/8 Fall 2009.

Yolaçan, Burak, Şakar Gözde(2008) *İzmir ve Deprem* İzmir Tarih ve Toplum, Eylül-Kasım 2008

İnternet Kaynakları

Arkitera(2013), ‘Geçmişin Modern Mimarisi 6-

İzmir’<http://www.arkitera.com/haber/index/detay/gecmisin-modern-mimarisi--izmir/13574>(Erişim tarihi: 10.06.2014)

RADİUS Projesi: <http://geohaz.org/projects/RADİUS.html> (Erişim Tarihi 28.06.2014)

Kandilli Rasathanesi :

http://www.koeri.boun.edu.tr/astronomy/Rasathane_%20k%C4%B1sa_%20tarih.htm (Erişim Tarihi 28.06.2014)

<http://www.izmir.com.tr/>

KAMU POLİTİKALARI YOLUYLA KAMU DEĞERİ ÜRETMEK

CREATING PUBLIC VALUE THROUGH PUBLIC POLICY MAKING

Özer Köseoğlu

Yrd. Doç. Dr. Sakarya Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü

Zahid Sobacı

Doç. Dr. Uludağ Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü

ÖZET

Mark H. Moore tarafından Harvard Kennedy School of Government'ta yüksek yöneticilerle yürütülen bir eğitim programından elde edilen geri dönüşler ve tecrübelerle dayalı olarak geliştirilen kamu değeri kavramı, son yıllarda başta İngiltere, Avustralya ve Yeni Zelanda olmak üzere birçok ülkede akademisyenler, politika yapıcılar ve uzmanlar tarafından ilgi görmektedir. Hatta bazılarının göre, kamu değeri yönetimi yeni kamu işletmeciliği ve geleneksel kamu yönetiminin olumsuzluklarını giderebilecek potansiyeli bulunan yeni bir paradigma olarak değerlendirilmektedir. Kamu değerinin kamu politikaları yoluyla üretilmesi bağlamında yapılacak bir inceleme, kamu değerinin nasıl uygulamaya aktarılacağı sorusunun cevaplanmasına katkı sağlayacaktır. Bu bağlamda, bu çalışma, kamu değeri yönetimine ilişkin kavramsal ve kuramsal tartışmalardan yola çıkılarak, kamu politikaları yoluyla kamu değeri üretmenin doğasını araştırmayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda, Moore tarafından geliştirilen stratejik üçgen modeli ayrıntılı olarak incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Değeri, Kamu Değeri Yönetimi, Stratejik Yönetim, Stratejik Üçgen

ABSTRACT

Public value was developed by Mark Moore in the mid-1990s at Harvard Kennedy School of Government relying on feedback and experience of top managers from public and private organizations who attended an MPA Program. The concept and theory has increasingly been attracting interest by scholars, policy makers and specialist from various countries such as Great Britain, Australia and New Zealand. Even for some, public value management is a new paradigm that has the potential to distract the side effects and problems of both new public management and traditional public administration. A study focuses on the context of creating public value through public policy making responds the quest of how public value will be put into practice. In this study, addressing the conceptual and theoretical debate on public value, the nature of creating public value through public policy making is investigated. In this context, strategic triangle model developed by Mark Moore is elaborately explored.

Keywords: Public Value, Public Value Management, Strategic Management, Strategic Triangle

1. GİRİŞ

Kamu değeri, kavram olarak kamu yönetimi yazınına Moore'un 1990'lı yıllarda yaptığı çalışmalarla kazandırılmıştır. Kamu değeri kavramı ve beraberinde gelen tartışmalar, zaman içinde ABD sınırlarını aşmış ve başta İngiltere ve Avustralya olmak üzere Anglosakson dünyada, Batı Avrupa'da ve diğer bazı ülkelerde yankı bulmuştur. Son yıllarda ise tartışmalar kavramsal ve kuramsal düzeyi aşarak kamu değeri üretimine ilişkin politika, model ve uygulamaların geliştirilmesine yönelmiştir.

Kamu değerinin tanımlanmasına ve kuramsal konumuna ilişkin yazındaki tartışmalar devam etmektedir. Bazılarına göre yeni bir yönetim modeli olan kamu değeri, diğerlerine göre yeni kamu işletmeciliği sonrası yükselen bir paradigma olarak görülmekte ve hatta bir stratejik yönetim ve

performans ölçüm yöntemi şeklinde değerlendirilmektedir. Devam eden kavramsal ve kuramsal tartışmalar, kamu değerinin dinamik ve gelişmekte olan bir kavram ve yönetim yaklaşımı olmasına işaret etmektedir.

Türkçe kamu yönetimi yazını açısından yeni bir kavram ve uygulamalar seti olan kamu değeri yönetimine yönelik son yıllarda ilginin olduğu görülmektedir (bkz. Karkın, 2012). Genel olarak yazında yeni kamu işletmeciliği sonrası döneme ilişkin tartışmaların giderek genişlemesi, alternatif arayışlarının hızlanması ve belki henüz paradigma olarak adlandırmak için erken olmakla birlikte, yeni “mikro” yaklaşımların gelişmesi kamu değerinin Anglosakson ülkeleri dışında da yeni bir tartışma alanı açacağını ortaya koymaktadır. Türkiye’de böyle bir tartışmanın başlaması açısından bu bildirinin önemli bir rolü olacağı düşünülmektedir.

Çalışmada genel olarak kamu değeri yönetimine ilişkin kavramsal ve kuramsal arka plan ve bu kapsamdaki tartışmalar doğrultusunda, kamu değeri üretimde kamu politikalarının rolü, bu süreçte yer alan siyasiler, kamu yöneticileri, politika analistleri ve danışmanları gibi aktörler bağlamında incelenmektedir. Çalışmada, temel olarak kamu değerinin nasıl uygulamaya aktarılabilceği sorusuna odaklanılmaktadır. Bu bağlamda, kamu politikası sürecine kamu değeri eklemeye çalışılmakta ve kamu değerinin daha uygulanabilir hale gelmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda, Moore tarafından geliştirilen stratejik üçgen modeli kapsamlı olarak ele alınmakta ve söz konusu modelin politika yapıcılara kamu politikalarıyla kamu değeri üretme sürecinde yol göstermesi beklenmektedir.

2. Kavramsal Çerçeve

2.1. Kamu Değerinin Tanımlanması Sorunu

Kamu değerleri, bireyler veya toplumların hizmet sunumuyla ilgili hissettikleri ihtiyaç ve isteklerdir. Dünyanın çeşitli ülke ve bölgelerinde farklı kamu değerleri öne çıkmakta veya benzer kamu değerlerine farklı şekillerde öncelik verilmektedir. Ayrıca tarihsel gelişim sürecinde insanların ihtiyaç ve beklentilerindeki değişime bağlı olarak kamu değerlerinin yorumlanması ve kurumsallaşması da farklılaşmaktadır. Toplumsal gelişmenin etkisi altında yenilenen vatandaş algıları insanların kendi politika talepleri ve önceliklerini gözden geçirmelerine ve yeniden formüle etmelerine yol açmaktadır. Tarihsel ve mekânsal olarak aynı türden kamu hizmetleri sunulabilir, ancak o hizmete yüklenen değerlerin önemi yeni şartlar ışığında değişebilmektedir (Charles vd., 2011: 76-78).

Kamu değeri (public value) kavramı; kamu yararı (public interest) ve kamu hizmeti (public value) ile sıklıkla karıştırılmaktadır. Hatta bu kavramlar varken kamu değerine ihtiyaç bulunmayacağı eleştirisi de dile getirilmektedir. Ancak kamu değeri, birçok yönden söz konusu kavramların da ötesinde bir anlama sahiptir.

Kamu değeri; negatif dışsallıklar, monopoller, eksik bilgi gibi piyasa başarısızlıklarının iyileştirilmesine yönelmesi, kamu örgütlerinin ürettiği çıktılarının yanında sonuçları da içermesi ve bundan faydalanan insanlar için bir anlam ifade etmesi bakımından kamu hizmetinden daha geniş bir anlama gelmektedir (Alford ve O’Flynn, 2009: 176). Diğer taraftan, kamu yararı; kamu refahı, genel refah ve ortak iyinin formel yönlerini içeren yasal bir kavram iken kamu değeri, kanun ve kuralların uygulanmasına ilişkin tecrübelerini göz önünde bulunduran insanların algılarında oluşmaktadır. Bu nedenle, kamu değeri, herhangi bir yasal zorunluluk bulunmamasına rağmen etik dışı davranışta bulunan bir siyasetçinin istifa etmesi örneğinde olduğu gibi, yasal bir temele dayanan kamu yararıyla çatışabilmektedir (Meynhardt, 2009: 211). Kamu değeri, bizzat değer kendisi ile ilgili olup insanlar (kamu) için anlamlı olan şeylere odaklanır. Ayrıca kamu değeri, pasif anlamda çıkarları korumak yerine aktif anlamda yeni bir değer eklemeye işaret eder (Alford ve O’Flynn, 2009: 176).

Kamu değeri, tüm sosyal bağlamlarda üretilir ve toplumsal tecrübeden çıkarılır. Bu bakımdan kamu değeri, dar anlamda piyasa başarısızlıklarının iyileştirilmesinin ötesine geçerek ilişkilerdeki dinamik ağ değerlendirmeleri yoluyla birey ve toplum arasında karmaşık bağlantıyı içermektedir (Meynardt ve Matelmann, 2009: 278). Dolayısıyla kamu değeri oluşturmada hem birey hem de toplumsal düzeyi dikkate almak gerekir. Bireylerin değer algıları ve toplum için üretilen değerler birlikte ele alınmaktadır (Spano, 2009: 333).

Kamu değeri kavramını kamu yönetimi yazınına taşıyan Moore, çok atıf alan kitabında kamu değerinin açık bir tanımını yapmamıştır. Kamu değerini tanımlamaya dönük başka girişimler olmakla birlikte, kavramla ilgili belirsizlikler halen geçerliliğini korumaktadır. Bir tanıma göre kamu değeri, sadece sonuçlar tarafından değil, aynı zamanda güven ve adalet oluşturabilen süreçler yoluyla üretilen çok boyutlu bir düzendir (O'Flynn, 2007: 308). Diğer bir tanıma göre, kamu değeri hizmetler, yasal düzenlemeler ve diğer faaliyetleri yoluyla devlet tarafından üretilen değerdir (Kelly vd., 2002: 4). Bu bakımdan kamu değeri, kamu politikaları yoluyla kamu otoriteleri tarafından üretilen değeri ifade eder. Bir program veya politika için kamu değerinin üretilmesi, mevcut parasal ve yasal kaynaklar içinde halk için mümkün olan en iyi faydanın aranmasını kapsar (Alford ve Hughes, 2008: 133). Üretilcek kamu değerinin kapsamı ve niteliği büyük ölçüde kamu kurumlarının misyonları tarafından şekillendirilir. Kamu değerine karar verilmesinde ise, hizmet kullanıcıları ve daha geniş paydaşların katılımı önerilmektedir.

Görüldüğü gibi kamu değeri, kamu hizmeti ve politikaları ile sonuçlar, güven ve adalet arasındaki ilişkiye odaklanmaktadır. Bu kavram, kamu değerinin üretiminde siyasal karar alma süreçlerinin rolünü göz ardı etmediğinden sonuçların yanında girdileri ve süreçleri de dikkate almayı önerir. Moore'a göre (1994: 302-303), profesyonel standartlar, analitik teknikler, paydaşlar ve müşterilerin kamu değerini tanımlamada önemli katkıları bulunmakla birlikte, yapılacak bir kamu değeri tanımına siyaseti de eklemek gerekir. Çünkü siyaset, kamu yöneticilerinin neyi yapmaya değer olduğuna buyurgan bir şekilde karar verir. Böylece bir yandan kamu yöneticilerinin otoriteleri siyasal otorite tarafından sınırlandırılır ve yönlendirilirken, diğer yandan kamu yöneticilerinin teknik bilgi ve uzmanlıklarını kullanarak siyasetçilerin politika üretmesi ve karar almasına destek vermesi önerilir.

Gerçekten de kamu değeri modelinde siyaset merkezi bir konuma sahiptir. Geleneksel kamu yönetiminde siyaset, karar verme ve politika oluşturmayla sınırlanırken, yeni kamu işletmeciliğinde siyasetin rolü piyasa ve özel sektör lehine olacak şekilde daralmaktadır. Oysa kamu değeri modeli, kamu sektörünün, özel sektörden farklı olarak siyasal karar verme sürecinden oluştuğunun farkındadır ve kamu değerine odaklanan bir kamu yöneticisinin siyasetçiler, vatandaşlar ve özel sektör temsilcileri gibi farklı kesimlerle işbirliği yapmasını önemseyerek siyasete geniş bir alan atfetmektedir.

2. Kamu Değeri mi, Kamu Değerleri mi?

Benington'a göre (2012: 2), tekil olarak kullanılan kamu değeri (public value) ile çoğul olarak kullanılan kamu değerleri (public values) fazla örtüşme olmaksızın birbirinden ayrı biçimde gelişmekle birlikte son yıllarda bu iki düşünce akımı büyük bir nehrin iki kolu gibi aynı noktada buluşmaktadır.

Çoğul olarak kullanılan "kamu değerleri", kamu kurumlarının kimliğini sürdürmesi ve ifade etmesinin bir aracı olup, bu değerler doğası gereği normatif ve etikdir (West ve Davis, 2011: 227). Kamu değerlerine ilişkin çalışmalar son yıllarda büyük ölçüde etik ilke ve değerlere odaklanmaktadır. Ayrıca, genel olarak değerleri sektörler arasında karşılaştıran (bkz. Lyons vd., 2006), kamu yöneticilerinin değer değişimini izleyen (bkz. Ömürgönülşen ve Öktem, 2009) ve kamu hizmetlerinin sunumu bağlamında inceleyen geniş bir yazın da bulunmaktadır (bkz. Kerneghan, 2003).

Tekil olarak kullanılan kamu değeri ise, Mark Moore'un (1995) "Kamu Değeri Yaratmak: Kamuda Stratejik Yönetim" başlıklı kitabı ile kamu yönetimi yazınına aktarılan ve "kamu değeri yönetimi" (public value management) olarak ele alınan bir kavramdır. Moore, kamu kuruluşlarının kaynaklarını vatandaşlar tarafından değer verilen ve yararlanılan sonuçları içerecek biçimde, yani kamu değeri oluşturmak için kullanmaları gerektiğini ileri sürmektedir. Bu nedenle, Moore tarafından kullanılan kamu değeri, politikaların üretilmesi ve hizmetlerin dağıtılmasıyla ilgili bir kavramdır.

Kamu değeri üretmek kamu kurumları için zor bir uğraştır. Çünkü, tekil olarak kullanılan kamu değeri bağlamında düşünüldüğünde, kamu kurumlarının sorumlu oldukları hizmetleri yürütürken birbiriyle çatışan birçok kamu değeri ile karşılaştıkları görülmektedir. Bu kamu değerlerinden hangisini tercih edecekleri, kamu kurumları tarafından cevaplanması gereken önemli ve zor bir sorudur.

2.3. Kamu Değerine Farklı Yaklaşımlar

Alford ve O'Flynn'e göre (2009: 178-185), kamu değerine yönelik paradigma, retorik, anlatı ve performans olmak üzere dört farklı yaklaşım bulunmaktadır.

2.3.1. Paradigma Olarak Kamu Değeri

Paradigma olarak kamu değeri, yeni kamu işletmeciliğinden sonra neyin geleceği tartışmalarıyla ortaya çıkmıştır. Kamu değerine ilişkin artan ilgi ve yöneltlen eleştiriler onun bir paradigma olarak görülmesine yol açmıştır. Stoker'a göre (2006: 42), yeni kamu işletmeciliği nasıl geleneksel kamu yönetiminin yetersizliklerine bir cevap olarak ortaya çıktıysa, kamu değeri yönetimi de en azından kısmen yeni kamu işletmeciliğinin dar faydacı karakterine bir yanıt olarak gelişmiştir. Yeni bir "kamu işletmeciliği" yaklaşımının ortaya çıkmakta olduğunu savunan O'Flynn (2007: 358) ise kamu değeri yönetiminin "bu potansiyel paradigmatik değişime temel oluşturduğunu" iddia etmektedir.

Stoker (2006: 47-49), kamu değerine ayrı bir paradigma olarak yaklaşıldığında onun geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliğinden farklı olarak şu önermelere dayandığını belirtir: (1) Devlet müdahalesinin gerekçesi olarak sunulan kamu hizmetlerinin değerli toplumsal ve ekonomik çıktılar sağlayıp sağlamadığı ve kamu değeri üretilip üretilmediğine bakılması; (2) yönetim düzenlemelerinde paydaş meşruiyetine dayanması; etkili bir hizmet sunumu için duruma göre kamu, özel ve gönüllü sektörlerden yararlanılması; (3) kurum ve o kurumun hizmetlerinden yararlananların birbirini dar bir şekilde sözleşmeye odaklanmayan ve uzun vadede ilişkiyi sürdürme arayışında olan ortaklar olarak görmesi; (4) kamu hizmeti etiğine önem verilmesi, performans kültürü, hesap verebilirliğe bağlılık, evrensel erişimi destekleme kapasitesi, sorumluluk sahibi çalışanlar ve topluluk refahına katkı sağlamaya dayalı kamu hizmeti ethosu; (5) kamu hizmeti sunumuna yönelik meydan okumalara karşı adaptasyon, ders çıkarma ve öğrenmeye dayalı yaklaşımın bulunması, yani geleneksel kamu yönetiminin özellikleri olan süreklilik ve istikrarın yerine meydan okuma ve değişime odaklanma; (6) kamu değerine odaklanan kamu yöneticilerinin kendilerine, gerekli prosedürleri takip edip etmedikleri ya da hedeflerine ulaşip ulaşmadıklarının da ötesinde faaliyetlerinin topluma net bir fayda getirip getirmediğini sormaları. Görüldüğü gibi, bu önermelerle kamu değeri yönetimi yeni kamu işletmeciliğinden olduğu kadar geleneksel kamu yönetiminden de ayrılmaktadır.

Ayrıca yeni kamu işletmeciliği, serbest piyasa rekabetinin mantığına katı bir şekilde güvenirken, kamu değeri, kurumların çevresindeki karmaşıklık ve belirsizliği dikkate alır. Kamu değeri, vatandaşlar, toplumlar ve hükümetlerin karşılaştıkları ihtiyaç ve problemlerin karmaşık ve heterojen olduğunu kabul ederek işe başlar. Kamu politika ve programlarının oluşturulmasında, devlet ve diğer paydaşlar arasında kamusal problemlerin doğası ve bu problemleri çözmek için geliştirilen stratejiler hakkında kapsamlı bir diyalog geliştirilmesini içerir (Benington ve Moore, 2012: 9-10). Kamu değerinin kendinden önceki paradigmatlardan bir diğer farkı, kesin ve evrensel olarak uygulanabilir standart bir şablon önermemesidir. Bunun yerine, değer oluşturma iki faktöre dayanır. İlk olarak problem çözme rolünü üstlenen kamu yöneticileri, verili şartlar içinde bir amacın diğerine göre daha değerli olup olmadığına karar verir. İkinci olarak, neyin değerli olduğu kolektif olarak insanların istekleri ve yargılarıyla belirlenir. Ancak bu durum, siyasiler tarafından alınması gereken siyasi kararların kamu yöneticileri tarafından üstlenilmesi anlamına gelmez. Kamu yöneticileri, çevrelerinde ortaya çıkan problemlere siyasi olarak kabul edilebilir ve idari olarak uygulanabilir çözümler üretmede girişimci bir rol oynayabilirler. Bu bağlamda, kamu yöneticisinin rolü toplumun lehine olacak şekilde kamu değerini tanımlamak değil, vatandaşlar ve onların siyasi temsilcilerinin düşünmesi için değer önerileri ileri sürmektir (Alford ve Hughes, 2008: 133-134). Böylece kamu politikalarına karar verme sürecinde politika analistleri ve bürokratların rolleri Wildavsky'nin belirttiği "iktidarda olana gerçekleri söylemek"le sınırlı görülmektedir.

2.3.2. Retorik Olarak Kamu Değeri

Kamu değerine yöneltlen bazı eleştiriler onun, bürokratlar ve kurumlarının çıkarlarını korumak için oluşturulan *retorik* bir strateji olduğunu belirtmektedir. Bu retorik strateji karar verme ve politika yapım sürecinde bürokratik gücün artması şeklinde tezahür etmektedir. Gerçekten kamu değeri

yaklaşımı, kamu yöneticilerinin politika geliştirmede, amaçların siyasilerle müzakere edilmesinde ve kamusal müzakere ve sosyal öğrenmeye öncülük etme konusunda önemli rol oynadıklarını kabul eder (Alford ve O'Flynn, 2009: 178). Ancak böyle bir gücün kamu yöneticilerine verilmesi durumunda siyasetçilerin yerini alacakları, siyasal sürece doğrudan müdahil olacakları ve Platon'un kullandığı anlamda yeni koruyucular ve kamu yararını belirleyenler haline geleceklerinden endişe edilmektedir. Bu görüşü savunanlara göre, her ne kadar bu konuda yazarlar kolektif öncelikleri ve toplumun katılımını vurgulasalar da kamu değeri yaklaşımları temelde demokratik olmayan bir görüşe dayanmaktadır. Bürokrasi ve bürokratik çıkar hakim olup demokratik tercihlerin yerine geçmektedir¹²⁶ (Rhodes ve Wanna, 2007: 406). Bir retorik olarak kamu değeri, kurumların kendilerini ve çevreleriyle ilişkilerini gerçekten yeniden yapılandırmak yerine kurumların bir takım faaliyetlerinin üstünü örtmenin bir yoludur ve bu bağlamda dışa karşı yeni bir anlatı geliştirilmesine yarayan bir halkla ilişkiler girişimidir. Ancak belirtmek gerekir ki, retorik olarak kamu değerine yöneltile eleştiriler, kamu değeri kavramına dar anlamda bir performans ölçüm çerçevesi olarak yaklaşılmasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, eleştiriler kamu değeri kavramının kendisine yönelmemektedir.

2.3.3. Anlatı Olarak Kamu Değeri

Anlatı olarak kamu değeri, kamu yöneticilerinin dünyasında bir hikayeyi ifade eder. Anlatılar, insanların birbirlerine anlattıkları hikayelerdir ve dünyayı nasıl anladıkları ve kendi tecrübelerine dayalı olarak nasıl yorumladıklarıyla ilgili bilgi verir. Kamu değeri de yöneticilere yeni bir anlatı sunmaktadır. Anlatı kavramı, Moore'un kamu değeri yaklaşımında da önemli bir rol oynamıştır. Moore bir yandan, Kennedy Projesi'nin bir parçası olarak kamu yöneticilerinin hikayelerini dinlemenin önemini tartışmış, diğer yandan çalışmasında kamu değerine daha araçsal bir rol atfetmiştir (Alford ve O'Flynn, 2009: 183).

2.3.4. Performans Olarak Kamu Değeri

Kamu değerinin yazında kullanılan son anlamı, bir performans ölçüm ve yönetim çerçevesi olmasıdır. Kamu değerinin sonuç odaklı performans ölçümüne yönelmesi, onu daha önceki performans ölçüm modellerinden farklı kılmaktadır. Moore'un kendisi de stratejik üçgenin, kurumsal stratejiyle ilgili hesaplama yapmanın önemli bir ayağı olmanın yanında, bu stratejiye yönelik performans ölçümü için bir çerçeve olarak da kullanılabileceğini belirtmektedir. Hatta Alford ve O'Flynn'e göre (2009: 185), bugüne kadarkilerden daha gelişmiş bir kamu değeri performans çerçevesi geliştirmek için oldukça geniş bir alan bulunmaktadır. Aslında kamu değerinin stratejik yönetim yaklaşımını tamamlayacak bir performans çerçevesi geliştirmek için bir öncelik olması gerekmektedir.

Gerçekten de kamu değeri, İngiltere, Avustralya ve diğer bazı ülkelerde kamu kurumları ve hizmetlerinin başarısını değerlendirmede yerleşik bir yaklaşım haline gelmiştir. BBC'den İskoç hükümetinin polis hizmetlerine, yerel otoritelerden, kamusal spor ve sanat organizasyonlarına kadar geniş bir yelpazeyi içeren kurum ve kuruluşlar kamu değerinin farklı türlerini kendilerine uyarlamışlardır (Talbot, 2008: 3). Halachmi ve Montgomery'e göre (2000: 398), kamu sektöründe çok sayıda paydaş olduğundan kurum için değer üreten faktörleri tanımlamak ve yönetimin bu faktörlere odaklanması daha fazla önem kazanmaktadır. Kamusal mal ve hizmetlerin ekonomik değerini oluşturmada piyasa mekanizmaları yetersiz kaldığından performans ölçümleri temsili ölçütlerin (proxy measures) kullanılmasına işaret etmektedir. İngiltere'deki "En İyi Değer" (Best Value) reformu, performansın değerlendirilmesinde potansiyel bir temsildir; çünkü kurumlar bir stratejik plana dayalı olarak nereye gittiğini veya neyi başarmaya çalıştığını bilmekte, sonuçların ölçümü için önceden belirlenmiş bir şema sunmakta, faaliyetler ve kaydedilen ilerlemelerin periyodik ölçümüne, kıyaslamaya ve gerçekleşen sonuçları kamuya raporlamaya imkan vermektedir.

¹²⁶ Alford ve O'Flynn'e göre (2009: 177), bu eleştiriler Moore'un pozisyonunun yanlış anlaşılmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü Moore açıkça bir demokraside, seçilmiş siyasetçilerin son sözü söyleme konusunda yetkili olduklarını kabul etmektedir. Stratejik üçgende kamu yöneticilerinin yetkisi siyasal süreç tarafından sınırlandırılmaktadır. Yetki çevresi, kamu yöneticisinin kamu değeriyle ilgili neyin kastedildiğini şekillendirmesinde sahip olduğu özerkliği sınırlandırma rolü görmesi nedeniyle önemlidir.

Sonuç odaklı performans ölçüm uygulamaları ABD’de de söz konusudur. Örneğin, 1982 tarihli “İş Eğitimi Ortaklık Yasası” (JTPA) ABD’de sonuç odaklı performans ölçümünün ilk örneklerindendir. Federal düzeyde Çalışma Bakanlığı ile eyaletler ve yerel yönetimler arasında çok düzlemli strateji, politika ve ölçüt belirlemeye dayanan JTPA, program sonuçlarına yönelik performans ölçütlerine odaklanan, kamu yönetiminin çeşitli düzeyleri arasında program performans ölçütlerini ilişkilendiren ve kurumsal sonuçların değerlendirilmesine bağlı mali (bütçe) teşvik sistemine dayanmaktadır (Heinrich, 2002: 713). Benzer kavramlar ABD’de “Kamu Performansı ve Sonuçları Yasası”nın da merkezinde yer almaktadır.

Son yıllardaki çalışmaların kamu değerlerinin ölçülmesine yönelik mekanizmalar geliştirme konusuna odaklandığı göz önüne alındığında, kamu değerinin bir performans ölçüm modeli olduğuna yönelik eleştirilerde haklılık payı bulunmaktadır. Ancak kamu değeri, kamu yöneticilerinin siyasetçiler ve toplumla olan rollerinde bir değişimi öngörmesi, yeni kamu işletmeciliğinin dar faydacı hesap verme çerçevesi ve kamu yararı görüşünü revize etmesi gibi özellikleri bakımından dar anlamda bir performans ölçüm yöntemi olmanın ötesine geçmektedir.

Kamu değerine yönelik yaklaşımların çeşitlenmesi, kavramın tanımlanmasındaki zorluğu da göstermektedir. Rhodes ve Wanna (2007: 68) da kamu değerini savunanların farklı pozisyonlar aldıklarını, kavramın yazında paradigma, kavram, model, deneyimsel bir araç ve hikaye olarak ele alındığını söyleyerek bu kaygıyı dile getirmektedir.

3. Kamu Değerinin Temelleri

Kamu-özel sektör farklılığına dayanması, kamu yöneticilerine verdiği rol, birden çok performans hedefine odaklanması, çok aktörlü hesap verme sorumluluğunu gündeme getirmesi, evrensellik iddiasında bulunmaması, müzakereye dayalı katılımı önemsemesi ve bireysel ve toplumsal tercihlerin bir toplamı olarak kamu yararına yaklaşması kamu değeri yönetiminin ayırt edici özellikleridir.

3.1. Kamu ve Özel Sektör Ayrışması

Kamu değeri yaklaşımı, kamu ve özel sektör arasındaki farklılıklar üzerine inşa edilmiştir. Birinci farklılık, gelir kaynaklarının tanımlanmasındadır. Kamu kurumlarının ve hizmetlerinin finansmanı yasalarla çerçevesi çizilen vergiler eliyle, kar amacı güden firmaların finansmanı ise, ürettikleri ürün ve hizmetleri müşterilerine satması yoluyla sağlanmaktadır. İkinci farklılık ise üretilen değeri neyin oluşturduğu ve değer nasıl ölçüldüğüyle ilgilidir. Kar amacı güden kuruluşların birincil değeri, paydaşlara dağıtılan mali geri dönüşler ve müşterilere dağıtılan kullanım değeridir. Değerin her iki yönü de bir ticari firmanın mali performansı eliyle oldukça iyi şekilde ölçülmektedir. Kamu sektörü tarafından dağıtılan birincil değer ise, kurumun siyasal olarak emredilen misyonunu gerçekleştirmesi ve bu kapsamda belirlenen vatandaş isteklerinin yerine getirilmesidir. Kamu sektörü bürokrasileri özellikle hukuki ve mali performans bakımından ölçülmektedir. Moore’a göre (2000: 186), söz konusu farklılıklar nedeniyle özel sektör işletmelerinin dünyasında geliştirilen bir kurumsal strateji kamu yönetimi dünyasında kolayca uygulanamayacaktır ve bu kurumların liderleri tamamen farklı bir modeli benimseyerek daha iyi hizmet sunacaklardır.

Kamu sektörü örgütlerinin varlıklarını sürdürmeleri ve değer üretme kapasitelerini geliştirmeleri bakımından mali performansa yönelmek önemli olmakla birlikte, bu örgütlerin misyonlarında tanımlanmış bir kamusal değer üretip üretmedikleri bakımından da sorgulanmaları gerekir. Misyonları, kamu örgütlerinin ulaşmaya veya gerçekleştirmeye çalıştıkları değerleri tanımlar. Böylece özel sektördeki mali performansın yerini kamu sektöründe misyona ulaşma almaktadır (Moore, 2000: 194-195). Kısacası “özel sektördeki yönetim işinin amacı olan *özel değer* üretmeye benzer şekilde, kamu sektöründe yönetsel faaliyetin amacı *kamu değeri* yaratmaktır” (Moore, 2000: 28).

3.2. Kamu Değerinin Koruyucuları Olarak Kamu Görevlileri

Kamu değeri, kamu kurumlarının dış çevrelerine odaklanan değer oluşturma stratejisini gündeme getirir. Kamu yöneticileri, kendilerine emanet edilen varlıkların yüksek değerinde kullanımını talep eden bir liderlik göreviyle karşı karşıyadırlar. Bu görevi yerine getirmek için kamu yöneticileri, ilk olarak, kurumlarının dışından neyin değerli ve yapılabilir olduğu konusunda bilgi aktaran, kendilerine kaynak sağlayan ve süreçle ilgili sorunları gündeme getiren çevreye (*environment*) odaklanmalıdırlar. İkinci olarak, ürettiklerinin değerini ölçen ve değer üretimi için ihtiyaç duydukları kaynağı temin eden “siyasal yetki çevresini” (*authorizing environment*) dikkate almalıdırlar. Kamu yöneticileri, yasa yapma, politika oluşturma ve hizmet üretme bakımından siyasi otoriteyi dikkate aldıklarında ve kamu hizmetlerinin üretiminde karşılaştıkları meydan okumalarla yüzleştiklerinde kendi çevrelerinin de özel sektördeki benzer biçimde farklılıklarla dolu karmaşık ve dinamik olduğunu anlamaktadırlar (Moore, 2013: 7). Kamu yöneticilerinin çevrelerindeki karmaşıklık ve karşılaştıkları kamusal sorunları çözmede zorlanmaları ağırlar ve yönetişimi karar alma süreçlerinde daha fazla kullanmaları ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Nihai olarak, kamu değerinin ne olduğuna seçilmiş ve atanmış kamu görevlileri ile kilit paydaşların müzakeresi sonucu, kolektif bir çabayla karar verilir. Bu nedenle, kamu değerinin gerçekleştirilmesi yaygın olarak ağırların oluşturulması ve sürdürülmesiyle ilgili eylemlere dayanır. Müzakere ve dağıtım ağırları bu yönetim yaklaşımının temel özellikleridir (Stoker, 2006: 42).

Birlikte üretim sürecinde vatandaş olarak hizmet kullanıcıları kamu hizmetinin üretimi ve sunumunda aktif, üretken ve yapıcı bir role sahip olmaktadır (Collins, 2006: 7). Politika yapımcılar ve uygulayıcılar bir paydaşlar ağı oluşturmali ve amaçlarını gerçekleştirmede farklı kurum ve çıkarların koalisyonunu inşa etmelidirler. Böyle bir müzakere süreci tüm paydaşların tam olarak uzlaşmasını gerektirmez, istenilen sonuçlara ulaşmak için gerekli desteğin sağlanması yeterli olacaktır (Benington ve Moore, 2011: 6).

Moore, bir toplumda kamu yönetiminin rolünü düzenleyici ve hizmet sağlayıcı olma yerine kamu değeri üreten ve kamusal alanın aktif düzenleyicisi olarak görmüştür. Bu nedenle, kamu yöneticileri de siyasal üstlerine pasif olarak hizmet eden kimseler olarak değil, kamu değerinin koruyucusu ve kamu varlıklarının savunucusu olarak değerlendirmektedir. Kamu yöneticilerinin rolü kamu değeri üretmek için kamu varlıklarıyla ne yapılabileceğini keşfetmektir. Kamu yöneticilerinin bu rollerini yerine getirirken bürokratik yönetim araçları yerine paydaşlar ve diğer aktörlerle işbirliği içinde çalışmaları önerilmektedir. Halk için sonuçların iyileştirilmesi amacıyla politika tercihlerinin kamu yararı içinde yapılması; uygulamanın yasallığı, hayata geçirilmesi ve yönlendirilmesini sağlayarak işbirliği ve ortaklık araçlarının kullanılması beklenmektedir (Benington ve Moore, 2011: 3-4).

3.3. Çoklu Performans Hedefi

Kamu yöneticileri için başarı kriterinin ne olduğu sorusuna kamu değeri yönetimi çok boyutlu ve karmaşık bir hedefler zinciri önermektedir. Buna göre, kamu yöneticilerinin performans yönelimi yeni kamu işletmeciliğinin önerdiği gibi sadece girdi ve çıktılarla sınırlı olmayıp, bunların yanında hizmet memnuniyeti, ulaşılan sonuçlar ile sürdürülebilirlik, güven ve meşruiyeti içeren çok sayıda amacı kapsamalıdır (Kelly vd., 2002: 10).

3.4. Çok Taraflı Hesap Verme

Benington ve Moore’a göre (2012: 10), özel piyasadaki müşteriler nasıl belirli bir ürünü veya hizmeti önerilen fiyattan almaya veya almamaya karar vererek özel sektör yöneticilerini hesap vermeye davet ediyorsa, siyasal yetki çevresinde yer alan paydaşlar da belirli bir kamu hizmeti ve/veya kamu değeri kavramını üretme yönündeki çabaları desteklemeye devam etme veya etmemeye karar vererek kamu yöneticilerini hesap vermeye çağıran nihai kimselerdir.

Yeni kamu işletmeciliğinde geleneksel hesap verme yöntemlerine ek olarak performans sözleşmeleri yoluyla siyasalere ve piyasa mekanizmaları yoluyla müşterilere hesap verme öne çıkmaktadır. Ancak kamu değeri yönetimi bundan daha karmaşık ve çok taraflı bir hesap verme

mekanizması öngörmektedir. Söz konusu hesap verme mekanizmasında vatandaşlara, sadece müşteriler olarak değil fakat bunun yanında vergi mükellefleri ve hatta sadece devleti denetleyen vatandaşlar olarak bireylere hesap verme anlayışı söz konusudur (O’Flynn, 2007: 361).

3.5. Pragmatik Bir Tercih Olarak Kamu Hizmeti Sunumu

Kamu değeri yönetimi, kamu hizmeti ethosuna da farklı yaklaşmaktadır. Geleneksel kamu yönetiminde hizmet sunumunda tekel konumunda olan kamu yönetimi yeni kamu işletmeciliği tarafından verimsiz bulunarak eleştirilmiş ve özel sektörden aktarılan müşteri odaklı hizmet anlayışı tercih edilmiştir. Kamu değeri yönetimi ise ne özel sektörün ne de kamu sektörünün tek taraflı olarak kamu hizmeti ethosunu tanımlamasını kabul etmektedir. Ayrıca, kamu hizmetlerinin sunulmasında sadece özel sektörün veya sadece kamu sektörünün tercih edilmesi yerine, duruma göre bir sektör veya sektörler arası ağlar seçilebilecektir (O’Flynn, 2007: 361).

3.6. İşbirliği ve Müzakereye Dayalı Katılım

Geleneksel kamu yönetimi, vatandaşların katılımını oy verme, siyasal partilere üye olma ve seçilmiş temsilciler üzerinde baskı kurma gibi siyasal katılım yöntemleriyle sınırlandırmaktadır. Temsili demokrasilerde yapılan periyodik seçimler, halkın yönetime katılımının en temel süreci olarak görülmektedir. Seçimler dışında yönetimi etkileme ve kamu politikası yapım sürecine katılma ise, meclis toplantılarının izlenmesi gibi geleneksel katılım yöntemleriyle sınırlı kalmaktadır. Geleneksel kamu yönetiminde, vatandaşlar kendi çıkarlarını en iyi yansıttığını düşündüğü adaylara seçmen olarak oy vermekte, kamu görevlileri ise kamu politikalarını uygulamaktan sorumlu kılınmaktadır. Vatandaşlar, seçimler yoluyla yönetime seslerini duyururlarken, kamu politikalarının yapılması ve kamusal kararların verilmesinde seçilmişler ve kamu görevlilerinin tecrübe ve uzmanlıklarına güvenmektedirler (Callahan, 2006: 185).

1980’lerden sonra yükselen yeni kamu işletmeciliği ise, vatandaşlar için “müşteri” rolünü öngörürken, kamu görevlilerini özel sektör yönetim tekniklerini kamu işlerine uygulayan profesyoneller olarak görmektedir. Kamu görevlilerinden, özel sektördeki benzer bir müşteri yaklaşımıyla hareket etmesi beklenmektedir. Müşteri olarak vatandaş ise, kamu hizmetleri ve politikaları karşısında pasif bir ilişki içindedir. Bireyler, geleneksel katılım yöntemlerinin yanında, kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin memnuniyet anketleri, şikâyet ve öneri mekanizmaları gibi yollarla yönetimi etkileyebilmektedirler (Callahan, 2006: 185). Buradaki amaç, hizmet kullanıcısı olarak vatandaşların ihtiyaçlarını anlamak ve kamu kurumlarını onlara karşı daha sorumlu ve hesap verebilir kılmaktır. Danışma, bir yandan hizmeti kullananların taleplerine uygun olarak hizmet sunumunu sağlarken, diğer yandan kamu kurumlarına vatandaşlarıyla iletişim kurmaları için fırsatlar yaratmaktadır (Pratchett, 1999: 618). Ancak yeni kamu işletmeciliğinin katılım mekanizmaları çoğunlukla vatandaşlara “danışma” düzeyi ile sınırlı kalmaktadır. Vatandaşlara dar anlamda “müşteri” rolünün verilmesi, onların ilgilerini belirli hizmetler ve politikalarla sınırlandırmasına neden olmaktadır. Halbuki, bir topluma ortak bir miras ve ortak bir gelecek arzusu ile bağlanmayı vurgulayan klasik vatandaşlık bireye hak ve yükümlülükler vermektedir. Demokratik toplumlarda iyi bir vatandaş, üyesi olduğu siyasal topluluğun bir sorumluluğu olarak seçimlere ve kamusal hayatın diğer alanlarına aktif olarak katılır. Yeni kamu işletmeciliğinin öngördüğü “müşteri” olarak vatandaş, daha fazla seçenek sahibi olmakla birlikte çoğunlukla bireysel hak ve tercihlerin vurgulandığı daha dar bir role sahiptir. Bu yaklaşımda insanlar şans eseri bazı vatandaş grupları içinde bulunurken ait olma ve entegrasyona vurgu daha az olmaktadır (Aberbach ve Christensen, 2003: 502-504).

Blaug ve diğerlerine göre (2006: 17), kamu değeri, vatandaş eski konumuna getirmeyi gerektirmektedir. Vatandaşlar temsili demokrasiye doğrudan katılmalıdır. Kamu değeri yaratan yönetim böyle bir katılımı kolaylaştırmaktadır ve bir “topluluk destekçisi” olarak hareket etmektedir. Bu yönetim, yetki devretmekte ve seçilmişlerin temsilci olma rolünü vurgulamaktadır. Böylece, sadece seçime dayalı olma yerine topluluğun aktif katılımından güç elde etmektedir.

Kamu değeri yönetimi, kamu sektörünün, özel sektörden farklı olarak siyasal karar verme sürecinden oluştuğunun farkındadır ve kamu değerine odaklanan bir kamu yöneticisinin siyasetçiler, vatandaşlar ve özel sektör temsilcileri gibi farklı kesimlerle işbirliği yapmasını önemseyerek siyasete geniş bir alan atfetmektedir. Kamu değeri yönetimi, katılıma oldukça fazla önem atfederek müşteriler, vatandaşlar ve kilit paydaşları da içerecek biçimde çok boyutlu bir katılım modelini önermektedir.

3.7. Bireysel ve Kamusal Tercihlerin Toplamı Olarak Kamu Yararı

Kamu değeri yönetimi, yeni kamu işletmeciliğinden farklı bir kamu yararı yaklaşımına sahiptir. Geleneksel kamu yönetiminde siyasiler ve uzmanlar tarafından tanımlanan ve sınırları çizilen kamu yararı kavramı, yeni kamu işletmeciliğine göre müşteriler tarafından ortaya konulan bireysel tercihlerin toplamı olarak yeniden tanımlanmıştır. Oysa kamu değeri yaklaşımına göre, bir şeyi kamusal olarak değerli kılan şey kısmen halkın ona değer vermesi olup; halk, bireysel tüketici çıkarlarının basit bir toplamından farklıdır. Böylece kamu değeri yönetimi, bireylerin tek başına değer belirleyici olduğu fikrini kabul etmez (Benington ve Moore, 2012: 13).

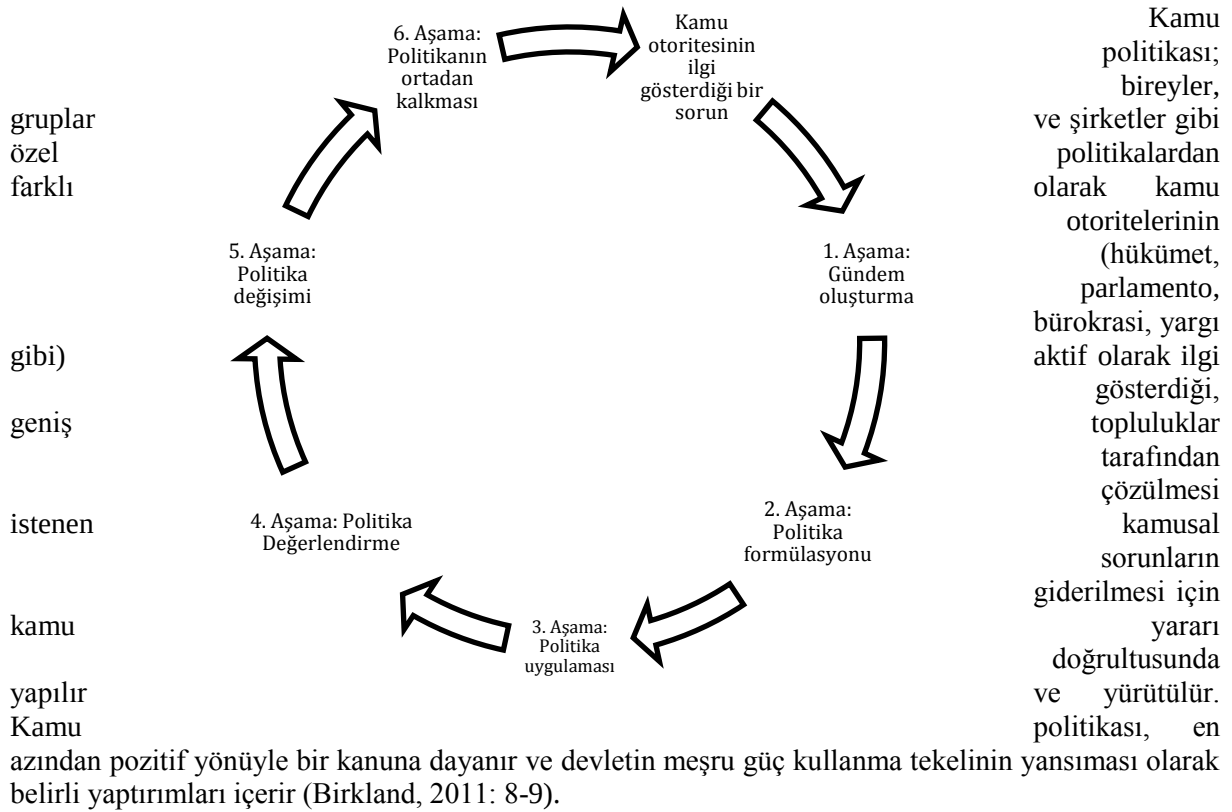
Dolayısıyla, kamu yararı da kamusal müzakereler sonucu oluşan karmaşık bir etkileşim süreci yoluyla üretilen bireysel ve kamusal tercihlerin toplamını ifade etmektedir (Stoker, 2006: 44).

4. Kamu Değerini Kamu Politikalarıyla Üretmek: Model ve Yaklaşımlar

4.1. Kamu Politikası Yapımı: Genel Çerçeve

Kamu politikası, çok çeşitli şekillerde tanımlanmakla birlikte, bu çalışmaya temel oluşturması bakımından Anderson'un (2011: 6), "bir problem veya sorunla ilgili bir aktör veya aktörler seti tarafından izlenen, nispeten sabit, amaçlı eylem veya eylemsizlik durumu" şeklindeki tanımını ele almak yeterli olacaktır. Tanımdan da anlaşılacağı gibi, kamu politikaları bir kamusal sorunun çözümü için resmi kamu otoritelerinin hareket etmeleri veya hareketsiz kalmalarını içeren bir süreçtir. Schneider ve Ingram'ın da belirttiği gibi (1997: 2), kamu politikaları mal ve hizmetler, gelir, statü ve diğer değerlerin tanımlanması ve dağıtılmasını içeren metinler, uygulamalar, semboller ve söylemler aracılığıyla açıklanır. Yani kamu politikaları, yasa, yönetmelik ve idari düzenlemeler gibi yazılı ve

eylem, söylem ve niyet gibi yazılı olmayan unsurlarla hayata geçirilmektedir. Kamu politikaları, eylem, niyet ve söylem gibi maddi olmayan unsurları da kapsadığından yönetsel kararlardan daha geniş bir anlama sahiptir.



Kamu politikaları bir anda ortaya çıkmaz. Kamu politikaları, birbirini takip eden bir dizi aşamanın ardından oluşturulur. Dolayısıyla, politikalar belirli bir sürecin ürünüdür. Politika süreci kapsamında ilk olarak sorunlar bir kamusal problem olarak tanımlanır, alternatif hareket tarzları üzerinde düşünülür, politikalar benimsenir, ilgili kurum personeli tarafından uygulanır, değerlendirilir, değişir ve sonunda gerçek ya da algılanan başarılarına (veya başarısızlıklarına) bağlı olarak ortadan kalkar. Böylece bir aşamanın bitmesinin ardından diğeri başlar, politika değişimi ve ortadan kalkması aşamasından itibaren politika süreci yeniden başa döner. Şekil 1’de açıklanan bu süreç, “politika döngüsü” olarak adlandırılır.

Şekil 1. Politika Döngüsü

Kaynak: (Stewart vd., 2008: 9).

1980'lerden sonra yeni kamu işletmeciliği reformları, politika ile hizmet sunumu arasında kurumsal bir ayrışmaya yol açmıştır. Kamu işletmeciliği ve politikasında, istenilen politika sonuçlarının gerçekleştirilmesi için politika ile hizmet sunumu arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. (Scott ve Baehler, 2010: 235-236). Kamu değeri yönetiminin, sistem yaklaşımı veya süreç modeli gibi doğrusal politika modellerinden farkı kamu politikası yapımına bütüncül bir anlayışla yaklaşması ve kamu politikasını strateji, yönetim, liderlik, uygulama, yönetişim ve performans bağlamlarını da göz önünde bulundurarak ele almasıdır. Böylece kamu değeri yönetimi, yukarıda bahsedilen politika ile hizmet sunumu arasındaki bağın da güçlendirilmesi işlevini görmektedir.

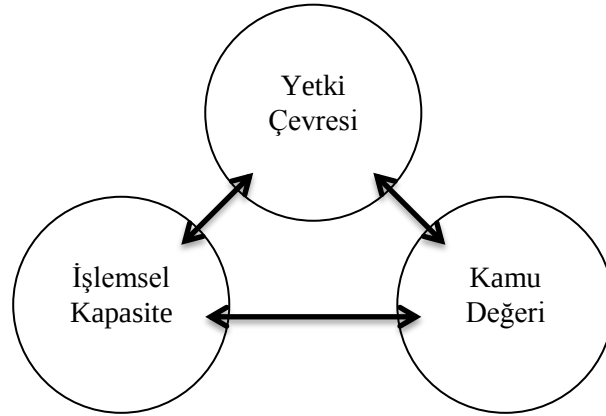
Kamu değeri yönetimi, politika yapım sürecini stratejik bakış açısıyla harmanlayarak politika kapasitesini geliştirmeyi amaçlamaktadır. Stratejik düşüncenin politika yapım sürecine eklenmesi, kısa vadeli politika üretiminin ortaya çıkardığı eksiklikleri gidermek açısından önemlidir. Bu bakımdan, yeni kamu işletmeciliğinin piyasa yöntemlerinden yararlanma iddiasına karşı çıkmamaktadır. Ancak bu yöntemleri, kamu değeri gibi sosyolojik ve kamusal niteliği ağır basan bir kavramla harmanlayarak, kamu sektörüne daha fazla uyum sağlayacak biçimde yeniden düzenlenmektedir. Ayrıca, kurumsal değerler ile kurum paydaşlarını oluşturan vatandaşlar, piyasa aktörleri, toplumsal ağlar ve hükümet dışı organizasyonlar gibi geniş bir kesimin değerlerini stratejik amaçlar ve politikalar düzleminde kaynaştırması ve bu süreci ağ yönetişimi ve müzakere yöntemleriyle oluşturma önerisi yeni kamu işletmeciliğinden bir kopuşa işaret etmektedir.

Kamu politikası, bilgi ve kanıtla olduğu kadar değerlerle de ilgilidir. Problemin doğasına ilişkin rekabet halindeki görüşlerle karşılaşılır ve farklı hareket tarzlarının olası sonuçlarının yanında, bunların çeşitli potansiyel sonuçlarına eklenmiş olan değer(ler)in ölçülmesi gerekir. *Politika analistinin*, politika seçeneklerinin oluşturulmasına yönelik katkısı bunların sonuçlarının öngörülmesi ve daha sonra alternatif değerlerle ilişkilerinin açığa çıkarılmasıdır. Böylece politika analizi bir yandan veri, bilgi ve kanıt kullanır ve bilimsel yöntem uygularken diğer yandan, sağduyuyu, mesleki ve beşeri bilgiyle ilgili çerçeve ve becerilerle birleştirir. *Politika danışmanları* bir yandan günlük kamusal sorunlarla ilgilenmek için kanıta dayalı analitik perspektifler geliştirirken, diğer yandan ideolojik ve siyasal öncelik ve tercihleriyle birlikte yetki çevresini hesaba katmalı, mevcut politika vaatlerini uluslararası ve yerel tecrübelerden çıkan bilgi ve kanıtla dengelemelidirler (Scott ve Baehler, 2010: 25). Böylece politika danışmanlarının değer arayan girişim göstermeleri ve siyasilerin klasik bir politika analisti ve danışmanından beklentilerinden fazlasını yapmalarını gerektirir. Bu ise üç alanda kapasitelerini geliştirme ihtiyacını ortaya çıkarır: (1) değerlerle ilgili konuşma ve müzakereler gerçekleştirmek ve amacı açıklığa kavuşturmak; (2) bir dizi paydaş ve sektörle katılımcı demokrasiyi inşa edecek ve destekleyecek biçimde birlikte tasarlama ve birlikte üretme; (3) sürdürülebilir politika uygulaması için meşruiyet, destek ve kapasitenin korunması amacıyla ağlar ve işbirliklerini geliştirmek ve devam ettirmek (Bromel, 2012: 21).

4.2. Stratejik Kamu Politikası Yapımı: Stratejik Üçgen Modeli

Kamu değeri dayalı olarak kamu politikalarının nasıl üretileceği sorusu, kamu değeri yönetiminin nasıl uygulamaya aktarılabilirliğini açıklar. Yazında birden çok değer odaklı yönetim modeli bulunmaktadır. Bunlar arasında Smith ve Hutsman (1997) tarafından müşteri merkezli modele alternatif olarak geliştirilen “Değer Merkezli Model” (*Value-Centered Model*), Kaplan ve Norton (1996) tarafından ilk olarak özel sektör işletmeleri için geliştirilen ancak daha sonra kullanımı kamu sektörü kuruluşları ve kar amacı gütmeyen organizasyonlar için genişleyen “Dengeli Puan Kartı Modeli” (*Balanced Scorecard*), Accenture Danışmanlık Şirketi tarafından kamu kurumlarının hizmet sundukları insanlarla daha zengin ve işbirliğine dayalı olarak ilişki geliştirmeleri amacıyla ortaya konulan “Kamu Hizmeti Değer Yönetişimi Çerçevesi” (*Public Service Value Governance Framework*) ve “Stratejik Üçgen Modeli” (*Strategic Triangle*) öne çıkmaktadır. Tüm bu rekabet halindeki modellere göre daha kullanışlı görülen, kamu değeri düşüncesinin temelinde yer alan ve Moore tarafından önerilen Stratejik Üçgen Modeli aşağıda kapsamlı bir şekilde incelenmektedir.

Moore, stratejik üçgeni, Kennedy School of Government’da diğer meslektaşlarıyla birlikte kamu kesimindeki yöneticilere yardımcı olması bakımından geliştirmişlerdir. Stratejik üçgenin üç köşesinde meşruiyet ve destek, işlemsel kapasite ve kamu değeri bulunmaktadır (bkz. Şekil 2). *Kamu değeri*, yönetsel ilgiyi, kuruma rehberlik eden değer önerisine yönlendirir. Ancak kurumlarda tek “değer” yerine birbiriyle rekabet halinde olan “değerlerden” söz edebiliriz. İşte burada yöneticilerden neyi üretmeye çalıştığı ve ulaşacağı hangi sonuçlar için kendisini hesap verebilir hissedeceğini açığa kavuşturması beklenmektedir (Moore ve Khagram, 2004: 9).



Şekil 2. Moore'un Stratejik Üçgeni

Rekabet içindeki değerlerin bulunduğu bir dünyada bile belirli bir amaç yaklaşımının oluşturulması önemlidir. Bununla birlikte, kamu yöneticisinin kendisine ait bir kamu değeri görüşünün bulunması tek başına yeterli değildir. Yöneticinin yetki çevresinde bulunan ve ona *meşruiyet ile mali destek* sağlayan insanların da izlenecek olan kamu değeri kavramı üzerinde anlaşması gerekir. Belirtmek gerekir ki, kamu kurumlarında değerli olabilecek amaçların değerlendirilmesinde sadece kurum liderlerinin değil, vatandaşlar, seçilmiş temsilciler, çıkar grupları ve medyanın da katkısı olmaktadır (Moore, 2000: 198). Moore tarafından kullanılan *yetki çevresi*, birçok farklı görüş ve değerlerin kabul görme ve hakim olmak için rekabet ettiği bir yarışma alanı olarak kavramsallaştırılmıştır. Seçilmiş siyasiler tarafından formel demokratik süreç içinde çözülemeyen çatışmalar kamu yöneticilerine havale edilebilmektedir. Bu durumda, kamu yöneticileri yönettikleri veya önerdikleri politika ya da programlara yönelik genel destek ve meşruiyeti güçlendirmek için yetki çevresinin bazı kısımlarını koalisyon içinde bir araya getirmeye çalışmalıdırlar (Benington ve Moore, 2011: 6).

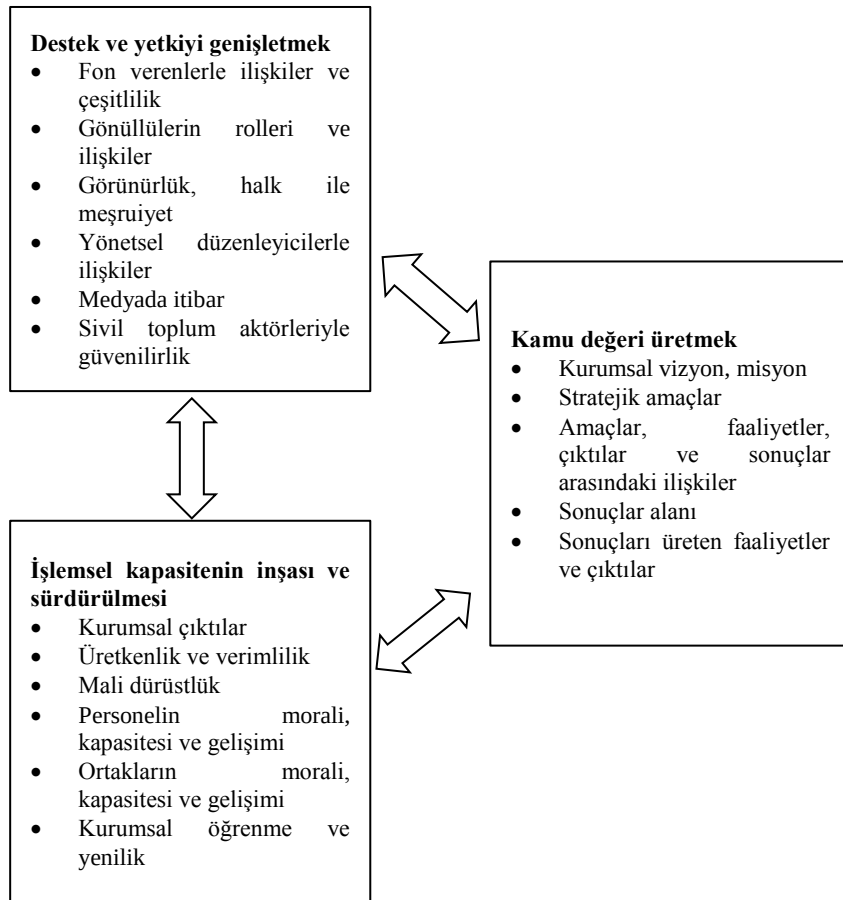
Üçüncü nokta olan *işlemsel kapasite*, istenilen sonuçları başarmada teknik bilgi ve yeteneğin var olup olmadığı sorusuna dikkati yönlendirir. Kamu sektöründe yöneticinin kamu değeri üretmek için ihtiyaç duyduğu kapasitenin önemli bir kısmı doğrudan kontrol edebileceği organizasyonun dışında

yer almaktadır, ki bu durum işlemsel kapasiteyle ilgili hem bir fırsat hem de bir meydan okuma oluşturur (Moore ve Khagram, 2004: 9).

Bu üç boyut Moore'un gözünde eşit statüye sahiptir. Birinci nokta, kamu alanına ölçülebilir fayda getirecek ve bir topluluğun önceliklilerini ortaya koyan amaçları takip etmenin normatif öneminin altını çizmektedir. İkincisi, bu amaçların sadece hükümetten alınan ön izin ve kuruma gelir sağlayan halktan gelen sürekli destek ile gerçekleştirilmeye çalışılabileceğini kabul etmektedir. Bu yüzden, bu meşruluk platformunu oluşturabilmek amacıyla yöneticiler onlara erişmek için stratejilerden yararlanmak zorundadırlar. Son olarak, üçüncü nokta, kamu değeri amaçlarının uygulamada işlemsel kapasite açısından başarılabılır olması zorunluluğunun bir kabulüdür. Kaynaklar (finansal, beşeri, yetenek, teknoloji) sabit değilse bile, sınırlı olduğundan yöneticiler önemli kamu değeri amaçlarının gerçekleştirilmesinde kendi tasarrufları altındaki kaynakları artırmak, yeniden tahsis etmek ve daha iyi dağıtmak için lobi yapmak zorundadırlar. Ayrıca, yöneticiler, ortaklıkları bulunan kurumların kaynaklarını seferber etmesini sağlamada ikna edici ve anlaşmalı oldukları kurumların performansını düzenlemede uzman olmak zorundadırlar (Williams ve Shearer, 2011: 1372).

Bu model, bir stratejinin iyi oluşturulması için, onun değerli, yetkilendirilebilir, sürdürülebilir ve yapılabilir olması gerektiğini söyler (Moore, 2000: 198). Bu perspektiften bakıldığında, politika ve yönetim stratejileri özsel olarak vatandaşlar için değerli, siyasal olarak meşru, yapılabilir ve sürdürülebilir, operasyonel olarak mümkün ve uygulanabilir olmalıdır (O'Flynn, 2007: 359). Dolayısıyla, kamu yöneticileri bir faaliyete girişmeden önce kendilerine şu soruları sormalıdır: (1) Bu faaliyet hizmet kullanıcıları, paydaşlar ve diğer vatandaşlar için değerli midir? (2) Bu faaliyetin arkasında siyasal destek var mı, meşru kabul ediliyor mu, sürdürülebilir bir çaba mı? (3) Eldeki kaynak ve olanaklar dahilinde bu faaliyet idari olarak hayata geçirilebilir mi?

Şekil 3'ten de takip edilebileceği gibi, Moore stratejik üçgen modelinin üç köşesini oluşturan yetki alanını genişletme (destek ve meşruiyet), kamu değeri üretimi, işlemsel kapasitenin oluşturulması ve devam ettirilmesine ilişkin temel unsurları belirlemiştir.



Şekil 3. Kamu Değeri Çerçevesinin Unsurları

Kaynak: (Spano, 2009: 342).

Stratejik üçgen modeli, yönetimin faaliyetlerinin etkili, verimli ve toplumun temel değeriyle uyumlu olması için politika ve yönetim arasında sıkı ilişkinin kurulmasını sağlamaktadır. Moore'a göre, politika kamu değeri üretimiyle ilgili bir hikaye olup bir kamu kurumunun neyi, niçin yaptığıyla ilgilidir. Moore, kamu yöneticilerini, politika formülasyonu, dizaynı ve onaylanmasına katılım yoluyla politikaları güçlendirmek için teşvik eder (Scott ve Baehler, 2010: 16).

Kamu yöneticileri uzun vadede değer üreteceklerse, o zaman, kendilerine yetki verenlere yönelik politikaları güçlendirmek işlerinin önemli bir parçasını oluşturacaktır. Bir kurumun faaliyetlerini yönlendiren politikalar vatandaşların ve siyasilerin ilgi ve çıkarlarını yansıtmalıdır. Üretilen değer, mantık ve tecrübeye dayalı olmalıdır. Kurumsal tecrübe ise, kurum performansı ve maliyetlerini ölçen uygun hesap verme sistemlerinin geliştirilmesi yoluyla siyasal otoritelere karşıdır. İşte bu noktada politika analizi, program değerlendirme, maliyet-etkinlik analizi ve fayda maliyet analizi önemli katkılar sağlamaktadır (Moore, 1995: 55).

Söz konusu araçları kullanan politika analistleri ve danışmanlarının rolleri de farklılaşmaktadır. Kamu değeri yaklaşımının politika danışmanlığı rolüne katkısı, kamu yöneticileri ve görevlilerinin kamu yönetiminin içinden ve dışından bir dizi paydaşla yaratıcı konuşma, birlikte tasarlama ve birlikte üretme yoluyla entegre olmasını gerektirmektedir. Politika geliştirmek için bir analitik çerçeve veya aşamalı model önermek yerine politika planlama ve geliştirmede üzerinde düşünülmesi gereken bir dizi ilke söz konusudur. Bromel (2012: 20) bu ilkeleri aşağıdaki gibi sorulara dönüştürmüştür:

- **Üretmek istediğimiz kamu değerini tanımlama:** Kamu değerinin ne olduğu, kamusal alana eklemek istediğimiz değer sosyal, kültürel, ekonomik, siyasal ve çevresel boyutlarının neler olduğu, bunun halkın ihtiyaç, talep veya isteklerinden farklı olup olmadığı, neyi değiştirmek istediğimiz ve başarmak istediğimiz sonuçların neler olduğu soruların kamu yöneticileri, politika danışmanları ve diğer paydaşlarla açık uçlu, yaratıcı ve teşvik edici konuşmalarla takip edilmelidir. Politika danışmanları, bu konuşmalara *kanıta dayalı analitik kesinlik* ile derinlik ve açık görüşlülük içeren, parçalı önerilerden çok sistematik yönelimlerden oluşan, orta vadeli risk ve fırsatları tanımlayan *stratejik perspektifi* eklemlenmelidirler.
- **İzleme ve değerlendirme için bir altyapı oluşturma:** Neredeyiz? Bunu destekleyen kanıtlar nelerdir? Problem bizim düşündüğümüz gibi mi? Bir farklılık yarattığımızı ve daha iyi sonuçlar elde ettiğimizi nasıl bileceğiz?
- **Şu anda kimin nerede ne yaptığını haritalama:** Neyin, kim için ve neden çalıştığını sistematik olarak değerlendirmeli ve analiz etmelidir.
- **Etkilenen ve ilgili olan bireyler ve grupları (paydaşlar) tanımlama:** Yönetimin içinden ve dışından kimlerin bunda bir çıkarı bulunmaktadır ve çıkarlarının doğası nedir? Onlar için hangi değerler önemlidir? Onlarla kamunun yaratılması ve yeniden yaratılması, katılımcı demokrasinin kolaylaştırılması için nasıl çalışabiliriz?
- **Ölçek ve kapsamı tanımlama:** Yaptığımız işe devam etmek bizi istediğimiz yere ulaştırır mı, yoksa geçmişteki ve mevcut uygulamalarımızdan daha farklı şeyler yapmalı mıyız? Oyunu değiştiren bir girişimle ilgili hesaplanan riski destekleyen kanıt ne kadar güçlü? Bunu etkili bir şekilde uygulamak neyi gerektirir?
- **Meşruiyet ve desteği koruma:** Bu projeye meşruiyet ve desteği kim vermelidir? ki böylece siyasal olarak sürdürülebilir ve ulaşmak istediğimiz orta vadeli sonuçlar gerçekleşebilir.
- **İşlemsel kapasiteyi inşa etme:** Bu projenin yürütülmesi için hangi sektör ve kurum en iyisidir? Bunu uygulamak için kaynaklar (başlangıç sermayesi, altyapı, finansal kaynak,

personel, beceri, teknoloji gibi) bakımından neye ihtiyacımız var ve kim bu kaynaklara katkı sağlayabilir? Yürütmeyi üstlenen kurumun, diğer kurumların neyi yapmaya devam etmesine veya farklı olarak yapmasına ihtiyacı vardır? Karar vermeyi olası en alt düzeye (en yerel) nasıl aktarabiliriz? Uygulamayı destekleyen en verimli ve etkili yönetim düzenlemeleri hangileridir?

- **Faaliyetlerimizin bir farklılık yaratıp yaratmadığını izleme ve değerlendirme:** Mevcut durum açısından kurduğumuz altyapıya ilişkin sonuçların ölçülmesi, daha sonra ise gerek duyulduğu biçimiyle incelenmesi ve gözden geçirilmesi gerekir.

Görüldüğü gibi, Bromel'in önerileri kamu değeri, yetki çevresi ve işlemsel kapasiteden oluşan stratejik üçgen modelinin geliştirilerek uygulamaya aktarılmasına ilişkin bir çabayı içermektedir. Kamu değerine dayalı politika yapımı saygılı ilişkilere, eleştirel düşünceye, yaratıcı konuşmaya ve stratejik işbirliğine dayalı, halkın hizmet kullanıcısı olarak görüldüğü, daha iyi sonuçlara ulaşmanın yani kamu değeri üreten sonuçların amaçlandığı, karakteristik işleyiş tarzının birlikte üretmeye dayandığı bir yaklaşımdır.

SONUÇ

Bu çalışmada, yeni kamu işletmeciliği ve geleneksel kamu yönetimine bir alternatif olarak önerilen kamu değeri yönetimi genel hatlarıyla incelenmiş ve kamusal değer kamusal politikası yoluyla nasıl üretileceği konusu stratejik üçgen modeli bağlamında ele alınmıştır. Kamu değerinin pragmatist karakteri günümüz dünyasında kamu kurumlarının çevresinde yaşanan değişimi yönlendirmelerinde, politika ağlarının yönetiminde ve karşılaştıkları karmaşık sorunlarla mücadele etmelerinde yardımcı olacaktır. Durumsalcı karakteri, giderek önemi artan ağ yönetimine uyumu ve kamusal müzakereye açıklığı, müşteriler yerine daha kapsayıcı olan vatandaşlara odaklanması, kamu yararı tanımını revize etmesi, çok boyutlu hesap verebilirliği kabul etmesi günümüz yönetim anlayışının ihtiyaçlarına uygun olduğundan, kamu değeri yönetimi akademisyenler, kamu yöneticileri ve politika yapıcılar arasındaki önemini artırmaktadır.

Kamu değerinin bir diğer avantajı, işletme pratikleri ve terminolojisini kullanmasına rağmen bir işletme yaklaşımı olmamasıdır. Aksine, sosyal değer ve amaçlara odaklanan yönetim için bir çerçeve sunmakta, siyaseti stratejik karar verme ile birleştirmekte ve kurumların değeriyle ilgili müzakereci bir kamusal süreci ve karar vermeye vatandaşların katılımını savunmaktadır. Kamu değeri yaklaşımı, kamusal mal ve hizmetlerin dağıtımı için gerekli ağ yapılarını dikkate alması bakımından da üstündür. Moore'un modeli, giderek karmaşılaşan kamusal sorunların geleneksel bürokratik organizasyonlarla ve tek aktörün çabalarıyla çözülmesinin giderek zorlaşması nedeniyle yatay bir yapıdaki çok sayıda aktör arasında kamusal hizmetlerin birlikte üretimine dayanan kamu değeri oluşturmaya tanımlar ve dikkate alır (Weinberg ve Lewis, 2009: 256, 260).

Kamu değeri yönetimi, Moore'un orijinal düşüncesinde yeni bir stratejik yönetim okulu veya kurumsal performansın sonuç odaklı ölçümüne ilişkin bir yönetim modeli olarak görülebilir. Ancak bugün geldiğimiz noktada, kamu değerine ilişkin tartışmalar, bu yaklaşımın temellerinin dayandığı kamu yönetimi ve stratejik yönetimin çok ötesine geçmiş olup, oldukça hızlı değişen ekolojik, siyasal, ekonomik ve sosyal bağlamlarda içinde yönetimin amaçları ve rollerine ilişkin canlı bir disiplinlerarası tartışmanın merkezinde yer almaktadır. Bu tartışmalar devlet, piyasa ve sivil toplum arasında değişen ilişkiler ve vatandaşlar, topluluklar ve yönetimler arasında yeniden uzlaşılan sözleşmenin doğasıyla ilgilidir (Benington ve Moore, 2011: 20). Bu bakımdan kamu değeri, yavaş yavaş geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliği karşısında alternatif bir yaklaşım olarak gelişmektedir. Ancak henüz ayrı bir paradigmadan söz etmek mümkün gözükmemektedir. Aksine, kamu değeri yönetimi, Denhardt ve Denhardt (2011) tarafından ortaya atılan "Yeni Kamu Hizmeti" (*New Public Service*) gibi yeni kamu işletmeciliğinin ortaya çıkardığı yan etkileri veya olumsuz sonuçları ortadan kaldırmayı veya en azından minimuma indirmeyi amaçlayan bir yönetim modeli olarak düşünülebilir.

Ampirik olarak test edilebilir önerilerinin ve kavramsal açıklığın bulunmaması ve uzun bir süredir kamu yönetimi gündeminde bulunmasına rağmen İngiltere, ABD, Yeni Zelanda ve Avustralya dışında farklı siyasal ve yönetsel kültüre sahip toplumlarda gelişme gösterememesi nedeniyle, kamu değerinin kamu organizasyonları için daha geniş bir kuram oluşturmaya ya da yeni bir paradigma

olarak ilan edilmesi henüz mümkün gözükmemektedir. Yine de, kamu değerine ilişkin teorik gelişmeler, ampirik araştırmalar ve değerlendirmeler gelişmeye devam etmektedir (Williams ve Shearer, 2011: 1381).

KAYNAKÇA

ABERBACH, Joel D. ve CHRISTENSEN, Tom (2003), “Translating Theoretical Ideas into Modern State Reform: Economics-Inspired Reforms and Competing Models of Governance”, *Administration & Society*, Vol. 35, s. 491-509.

ACCENTURE (2009), “Public Service Value Governance Framework”, <http://www.accenture.com/us-en/Pages/insight-public-service-value-governance-framework-summary.aspx>, (Erişim Tarihi: 12.07.2014).

ALFORD, John ve O’FLYNN, Janine (2009), “Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 32, No. 3-4, s. 171-191.

ALFORD, John ve HUGHES, Owen (2008), “Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management”, *The American Review of Public Administration*, Vol. 38, No. 2, 2008, s. 130-148.

ANDERSON, James E. (2011), *Public Policymaking: An Introduction*. 7th edition, Wadsworth, Boston.

BENINGTON, John ve MOORE, Mark H. (2011), “Public Value in Complex and Changing Times”, *Public Value: Theory and Practice*, (Ed. John Benington ve Mark H. Moore), Plagrove Macmillan, New York, s. 1-30.

BENINGTON, John, “Public Value as a Contested Democratic Practice”, International Conference on Creating Public Value in a Multi-Sector, Minnesota, 20-22 Eylül 2012, <http://www.leadership.umn.edu/documents/Benington8.16.12.pdf>, (Erişim Tarihi: 5 Nisan 2014).

BIRKLAND, Thomas A. (2011), *An Introduction to the PolicyProcess: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, 3rd. Edition, M.E.Sharpe, New York.

BLAUG, Ricardo; HORNER, Louise ve LEKHI, Rohit (2006), *Public Value, Politics and Public Management: A Literature Review*, The Work Foundation, London.

BROMELL, David (2012), “Creating Public Value in the Policy Advice Role: A Reflection from the Front Line”, *Policy Quartely*, Vol. 8, Iss. 4, s. 16-22.

CALLAHAN, Kathe (2006), *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*, Taylor & Francis, London.

CHARLES, Michael B.; DE JONG, W. Martin ve RYAN, Neal (2011), “Public Values in Western Europe: A Temporal Perspective”, *The American Review of Public Administration*, Vol. 4, No. 1, s. 75-91.

COLLINS, Richard (2006), *Public Value and the BBC*, The Work Foundation, London.

DENHARDT, Janet V. ve DENHARDT, Robert B. (2011), *The New Public Service: Serving, not Steering*, M.E. Sharpe Inc., New York.

- ARIE, Halachmi ve MONTGOMERY, Vickie L. (2000), "Best Value and Accountability: Issues and Observations", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 66, No. 3, s. 3993-410.
- HEINRICH, Carolyn J. (2002), "Outcomes Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability", *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 6, s. 712-725.
- KAPLAN, Robert S. ve NORTON, David P. (1996), *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press, Boston, Mass.
- KARKIN, Naci (2012), "Kamu Siyasalarının Üretilmesinde Yeni Bir Ölçüt: Kamusal Değeri Kavramı ve Kritiği", *Kayfor 2012 Bildiriler Kitabı*, TODAİE Yayınları, 6-7 Aralık, Ankara, s. 359-372.
- KELLY, Gavin; MULGAN, Geoff ve MUERS, Stephen (2002), *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*, *Discussion Paper*, Cabinet Office Strategy Unit.
- KERNAGHAN, Kenneth (2003), "Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece", *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 6, s. 711-719.
- LYONS, Sean T.; DUXBURY, Linda E. ve HIGGINS, Christopher A. (2006), "A Comparison of the Values and Commitment of Private Sector, Public Sector, and Parapublic Sector Employees", *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 4, s. 605-618.
- MEYNHARDT, Timo ve METELMANN, Jörg (2009), "Pushing the Envelope: Creating Public Value in the Labour Market: An Empirical Study on the Role of Middle Managers", *International Journal of Public Administration*, Vol. 32, No. 3-4, s. 274-312.
- MEYNHARDT, Timo (2009), "Public Value Inside: What is Public Value Creation?", *International Journal of Public Administration*, Vol. 32, No. 3-4, s. 192-219.
- MOORE, Mark H. (2000), "Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Government Organizations", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 29, No. 1, s. 183-204.
- MOORE, Mark H. (1994), "Public Value as the Focus of Strategy", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 53, No. 3, s. 297-303.
- MOORE, Mark H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Massachusetts.
- MOORE, Mark H. (2013), *Recognizing Public Value*, Harvard University Press, Cambridge.
- MOORE, Mark ve KHAGRAM, Sanjeev (2004), "On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government about Strategic Management", *A Working Paper for the Corporate Social Responsibility Initiative*, http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper_3_moore_khagram.pdf, (Erişim 12.07.2014).
- O'FLYNN, Janine (2007), "From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications", *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66, No. 3, s. 353-366.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur ve ÖKTEM, Mustafa Kemal (2009), "Is There Any Change in the Public Service Values of Different Generations of Public Administrators? The Case of Turkish Governors and District Governors", *Journal of Business Ethics*, Vol. 88, No. 1, s. 137-156.

PRATCHETT, Lawrence (1999), "New Fashions in Public Participation: Towards Greater Democracy?", *Parliamentary Affairs*, Vol. 52, No. 4, s. 616-633.

RHODES, R.A.W ve WANNA, John (2007), "The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians", *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66, No. 4, s. 406-421.

SCHNEIDER, Anne Larason ve INGRAM, Helen (1997), *Policy Design for Democracy*, University Press of Kansas, Lawrence-Kansas.

SCOTT, Claudia ve BAEHLER, Karen (2010), *Adding Value to Policy Analysis and Advice*, AUNSW Press, Sydney.

SMITH, Gerald E. ve HUNTSMAN, Carole A. (1997), "Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centered Perspective", *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 4, s. 309-318.

SPANO, Alessandro (2009), "Public Value Creation and Management Control Systems", *International Journal of Public Administration*, Vol. 32, No. 3-4, s. 328-348.

STEWART, Joseph Jr.; HEDGE, David M. ve LESTER, James P. (2008), *Public Policy: An Evolutionary Approach*, 3. Baskı, Thomson Wadsworth, Boston.

STOKER, Gerry (2006), "Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?", *The American Review of Public Administration*, Vol. 36, No. 1, s. 41-57.

TALBOT, Colin (2008), *Measuring Public Value: A Competing Values Approach*, The Work Foundation, London.

WEINBERG, Mark L. ve LEWIS, Marsha S. (2009), "The Public Value Approach to Strategic Management", *Museum Management and Curatorship*, Vol. 24, No. 3, s. 253-269.

WEST, Karen ve DAVIS, Paul (2011), "What is the Public Value of Government Action? Towards a (New) Pragmatic Approach to Values Questions in Public Endeavours", *Public Administration*, Vol. 89, No. 2, s. 226-241.

WILIAMS, Iestyn ve Heather Shearer (2011), "Appraising Public Value: Past, Present and Futures", *Public Administration*, Vol. 89, No. 4, s. 1367-1384.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİMİN TEMELİ: ETİK KÜLTÜRÜN OLUŞTURULMASI VE ETİK LİDERLİK

THE FOUNDATION OF CHANGE IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION: CREATING AN ETHICAL CULTURE AND ETHICAL LEADERSHIP

H. Emre Zeren

Yrd. Doç. Dr., Adnan Menderes Üniversitesi Söke İşletme Fakültesi, emre_zeren@hotmail.com

Abdullah Turan

Öğr. Gör., Aksaray Üniversitesi Şereflikoçhisar Berat Cömertoğlu MYO, aturan68@aksaray.edu.tr

İ. Emre Göktürk

Yrd. Doç. Dr., Necmettin Erbakan Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi, iegokturk@gmail.com

ÖZET

Türk Kamu Yönetimi, halkın ihtiyaçlarını karşılayamama noktasında eleştirilmektedir. Bu sebeple birçok yasa çıkarılmakta ve diğer ülkelerin uyguladığı birtakım yönetim modellerinden faydalanılmaktadır. Türk Kamu Yönetimi'nin mevcut kültürel yapısı içerisindeki bazı temel sorunlar, bu uygulamalar için engel teşkil etmektedir. Bu sorunlardan bir tanesi de etik kültürün oluşturulamamış olmasıdır.

Bu çalışmanın amacı, Türk kamu yönetiminde memnuniyet düzeyini arttıracak bir yenileşme sağlamak adına, "Etik kültürün organizasyon içinde kabul görmesi ve uygulanabilir olması, etik kültürü benimsemiş bir lider tarafından uygulamaya geçirilmesi ile mümkün olacaktır." hipotezinin sınanmasıdır.

Bu sebeple veri taraması yoluyla basılı ve görsel eserlerden geniş ölçüde faydalanılmıştır. Elde edilen bulgulara göre, örgüt kültürünün dönüşümünün yeniliklerin uygulanması için önemli bir adım olduğu ve bu noktada etik kültürün etik liderler tarafından Türk Kamu Yönetiminde gerçekleştirilmesinin büyük katkı yapacağı sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Türk Kamu Yönetimi, Değişim, Etik, Etik Kültür, Etik Liderlik.

ABSTRACT

Turkish Public Administration is criticized at the point of being unable to address the needs of people. For this reason, many laws are enacted and a number of administration model implemented by other countries is employed. Some fundamental problems within the existing cultural structure of Turkish Public Administration constitute an impediment for the implementations. One of these problems is the lack of an ethical culture.

The aim of this study is to test the hypothesis that "Acceptance and feasibility of an ethical culture within the organization will be possible by the practice of a leader adopting a culture of ethics." Therefore, printed and visual products have been widely utilized through data searching. According to the findings, the study was concluded that the organizational culture is an important step

According to the findings, of the transformation of the transformation of the organizational culture would be an important step for the implementation of change and the practice of the ethical culture by the ethical leaders within Turkish Public Administration would have great contribution.

Keywords: Turkish Public Administration, Change, Ethics, Ethical Culture, Ethical Leadership

GİRİŞ

Türk kamu yönetimi büyük bir dönüşüm içerisindedir. Dünyadaki değişimler bu tür dönüşümlerin ülkemizde de yapılması noktasında tetikleyici bir rol oynamaktadır. Uygulanan bu yeni yönetim modelleri ve yenileşme hareketleri ülkemizde tıkanmakta ve başarı sağlama noktasında engellerle karşılaşmaktadır. Kamu yönetiminde bu çalışmalara bağlı olarak etik olgusunun uygulanmasına ilişkin bir takım yenileşme adımları atılmıştır. Ancak bu adımların yetersizliği,

Türkiye’deki Kamu Yönetimi kültürünün engelleyici ve zorlaştırıcı (pejoratif) tutumuyla açıklanabilir. Bu sebeple etik kültürün kamu kurumlarında uygulanır hale gelmesi büyük önem taşımaktadır.

Halkın ihtiyaçlarının karşılanabildiği bir toplumda kamu yönetiminin verimliliğinin artması beklenmektedir. Bunun sağlanması değişime ilişkin olumlu kültürel kodların oluşturulmasına bağlıdır. Kamu personelinin değişime olumlu bakmadığı yapılan birçok çalışmayla ortaya konulmuştur (Şahin ve Emini, 2006; Yaman:2010; Tunçer,2011). Bunlara göre değişime ve yenileşmeye ilişkin; örgüt kültürünün ve örgüt ikliminin oluşturulması, etik anlayışın hâkim olmaya başlaması ve bu anlayışın kültürel olarak da oturmuş olmasıyla mümkün olmaktadır. Bu kültürün yerleşmesinin etik kültürü benimsemiş liderlerle ilişkili olduğu söylenebilir.

Bu sebeple, çalışma değişimin çok önemli hale geldiği 21. yüzyıl gelişmeleri düşünüldüğünde önemli hale gelmektedir. Alan yazında etik ve etik liderlikle ilgili yapılmış çalışmalar mevcuttur. Bu çalışmalarda etik liderliğin çalışma performansını artırma konusundaki önemi vurgulanmaktadır. Ancak bu çalışmanın, “kamu yönetimindeki değişime ilişkin temel bir soruna”, yani etik kültürün etik liderler vasıtasıyla gerçekleştirilmesinin önemine dikkat çekmesi sebebiyle önemli olduğu düşünülmektedir. Çalışmanın sınırlılığı ise sadece Türk kamu yönetimini ilgilendirmesi ve bir uygulamayla desteklenmemiş olmasıdır.

Çalışmada veri toplamak için ilgili literatür incelenmiştir. Veri taraması yoluyla kütüphane ve internet üzerinden elde edilen kitap ve makalelerden faydalanılmıştır. Çalışmada öncelikle “Türk Kamu Yönetimi’nde Değişim” olgusuna ve mevcut sorunlara yer verilmiştir. Ardından etik kültürün oluşturulması ve Türk Kamu Yönetimi için önemine yer verilmiş ve etik kültürün Türk Kamu Yönetimi’ne adaptasyonunda etik liderlerin görevleri ifade edilmiştir.

1.Türk Kamu Yönetiminde Değişim

Yaşadığımız çağın en belirgin özelliklerinden birisi; insanlık tarihi kadar eski bir olgu olan değişimin, hızlı ve çok boyutlu bir hale gelmesidir. Teknolojik, ekonomik, siyasi, toplumsal ve kültürel alanlarda hızlı ve etkileşimli bir değişim süreci yaşanmakta ve bu değişim, bireyleri olduğu kadar ülkeleri ve kurumları da köklü bir şekilde etkilemektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003:20). İletişim 21. yüzyıl için akıllamaz bir öneme sahiptir. İletişim yoluyla bir yandan kamu sektörü üzerindeki kamuoyu baskısı ve denetimi artarken, öte yandan vatandaşların kamu tarafından bilgilendirilmesi ve katılımının sağlanması için yeni fırsatlar ortaya çıkmaktadır. İçinde bulunduğumuz bilgi çağının kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gerçek anlamda çığır açtığı göz önünde bulundurulursa, gelişen bilgi teknolojileri karşısında kamu hizmetleri vatandaşın bilgisayarına, cep telefonuna sığacak hale gelmekte ve bu durumda bazı kurumlar ya küçülmekte ya da bir veri depolama cihazına dönüşerek tamamen ortadan kalkmaktadır (Canpolat ve Cangir, 2010:36).

Değişim, “herhangi bir şeyi bir düzeyden başka bir düzeye dönüştürmek” anlamına gelmektedir (Önen, 2012:869). Aynı zamanda dönüşüm, reform ve yeniden yapılanma gibi ifadelerin de değişim kelimesine karşılık olarak kullanıldığı bilinmektedir.

Kamu yönetiminde değişimin gündeme gelmesinde etkili olan faktörler ise; insanların gereksinimlerinin değişmesi ve artması, kamu bürokrasisinin politikleşmesi ve geleneksel bürokrasinin yetersiz kalması, kamu yönetiminin performans açısından değerini ve saygınlığını yitirmesi, bürokrasideki yolsuzluk ve israf eğilimi, ekonomi ve siyaset teorisinde meydana gelen değişiklikler, bireye ve sivil topluma verilen önemin artması gibi unsurlarla açıklanabilir (Rekabet Kurumu, 2006:31). Söz konusu değişim baskısı karşısında kamu yönetiminin rolü yeniden tanımlanmakta ve değişim adımları talepler yönünde atılmaya devam etmektedir (Ateş ve Kırılmaz, 2009:217).

Yaşanan dönüşümle ülkemizde değişimi yönetmek yerine, değişime engel olan bir yapı söz konusu olmakta; sorun çözmek yerine, sorun üretilmekte, belirsizlikleri gidermek yerine, sürekli belirsizlik üreten bir hale getirilmekte, halka güven vermek yerine, halkın güven ve adalet duygularını sarsmaya yönelik değişim adımları atıldığı görülmektedir. Bu haliyle mevcut durumumuzu "yönetim" olarak nitelendirmek güçleşmiş, ekonomik sorunlarımızı da besleyen ve çözümsüzlük üreten bir karmaşık yapı kamu hizmetlerinin sunumunda hâkim hale gelmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003:81).

Dünya genelinde yaşanan küreselleşmeye bağlı bu dönüşümle devletin küçültülüp etkinleştirilmesi, merkeziyetçilikten uzaklaşma, yerleşmenin teşviki, siyasal ve bürokratik aktörlerin yanında özel sektör ve sivil toplumun görece eşit pozisyonda söz sahibi olması gibi hususlar ön plana çıkmaktadır. Kamu yönetiminde ortaya çıkan bu değişimi “Yeni Kamu Hizmeti” anlayışı olarak değerlendirmek mümkündür (Denhardt ve Denhardt, 2000; Genç, 2010).

Halkın yönetime olan güvenini kazanmak, temiz ve iyi işleyen yönetim mekanizmaları hayata geçirmekle mümkündür. Yeniden yapılanma sonucunda beklenen de halk ile devlet arasındaki ve devleti oluşturan çeşitli kurumlar arasındaki güven sorununun aşılmasıdır. Açıklık, dürüstlük ve iyi niyete dayalı olmayan bir yeniden yapılanma süreci, bu sorunun aşılması yerine daha fazla artması sonucunu doğurabilecektir (Dinçer ve Yılmaz, 2003:134). Bu sebeple kamu yönetiminin sorunlarının çözümünde en önemli pay, kamu yöneticilerine düşmektedir.

Kamu yöneticilerinden öncelikle beklenen; sorumluluk, dürüstlük ve tarafsızlık, topluma hizmet, başkalarını düşünmeye ve onlara fedakârlığa dönük motivasyon, topluma, mesleğe ve kuruma sadakattir. Onlardan beklenen kamu sektörünün ahlaki değerlerine bağlı olmalarıdır. Bu sebeple kamu sektörü reformları yöneticilere yönelik esaslı düzenlemeleri de içermektedir. Yaşanan birçok olumsuzluk karşısında, hukuksal düzenlemeler yetersiz kaldığından, etik disiplini, günümüzde artık bir moda kavram haline gelmiştir. Bu bağlamda, 21. yy ‘etik bilimin yüzyılıdır’ denilebilir (Usta, 2011:40; Özer, 2012:9).

2.Türk Kamu Yönetiminde Etik

Etik kavramı Yunanca “ethos” sözcüğünden gelmekte, karakter ve alışkanlık anlamlarını içermektedir. Halk dilinde “ahlak” ile aynı anlamda kullanılan etik, toplumsal yaşamda insanlar arasındaki ilişkilerin temelini teşkil eden değerleri ve kuralları içermektedir. TDK sözlüğünde Fransızca kökenli bir sözcük (éthique) olarak belirtilmiş ve Arapça kökenli “ahlak” sözcüğü ile aynı anlamda kullanılmıştır. TDK sözlüğünde ahlak “bir toplum içinde kişilerin uymak zorunda oldukları davranış biçimleri ve kuralları” olarak tanımlanmıştır.

Ahlâk ile etik kavramlarını birbirlerinin yerine kullanıldığı görülmektedir. Bunun sebebi etiğin dilimize ahlâk karşılığı olarak batıdan girmiş olması ve zaman içinde bu şekilde yerleşmiş olmasıdır. Ancak böyle de olsa, etik ile ahlâk kavramlarının anlamları birbirinden farklıdır. Çünkü etik; bir bilimdir, ahlâk ve ahlaki davranış doktrini. Etik, insanların kurduğu bireysel ve toplumsal ilişkilerin temelini oluşturan değerleri, normları, kuralları, doğru-yanlış ya da iyi kötü ahlaksal açıdan araştıran bir felsefe disiplini iken ahlâk; genel anlamıyla iyi ve kötü anlayışların ayırt edilmesi, vicdanın sesini dinleyerek doğru ve yanlışın belirlenmesi, gerçek deliller üzerine değil inançlar üzerine temellenmiştir (Yılmaz, 2005:40; Görmez, vd., 2009:6; Yıldırım, 2010:25; Yaman, 2010:10; Aydın, 2012:2; Yatkın, 2013:3).

Etik, ötekine karşı sorumluluk duymaktır ve ahlakın özünü, kökenini ve gelişimini, ahlak standartlarını, bu standartların tarihsel karakteristiklerini belirleyen kanunları ele almaktadır. (Sezgül, 2010:244;Teyfur vd., 2013:87). Billington’a göre etik, doğru ve yanlış davranış teorisi iken ahlak; onun *pratiği* durumundadır.(Yaman:2010:10). Bir başka ifadeyle etik, bir ormanın bütün halinden bahsetmek ise ahlakın, sadece belirli bir ağaç türü üzerinde yoğunlaşmak olduğunu söylemek mümkündür. Etik ile ahlakın özdeş olmamasının sebebi, etiğin ahlak felsefesi olması, ahlakın ise etiğin araştırma konusu olmasından kaynaklanmaktadır (Aydın, 2008 :1; Yaman, 2010:10). Etik, bireylere “işlerin nasıl yapılması gerektiğini” belirlemede yardımcı olan yol gösterici değerler, standartlar ve ilkelerdir (Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2009:19). Etik, bir eylemin ahlaki diye tanımlanabilmesi için uyması gereken koşulları tamamen biçimsel yoldan ortaya koyan bir bilimdir (Yılmaz, 2005:41).

Etik kodlar (davranış kuralları), çalışanlara ya da örgütsel davranışlara rehberlik eden, ahlaki standartları içeren yazılı, açıklayıcı ve resmi belgelerdir. Etik bir örgütsel yapı çalışanların etik davranışlarını teşvik eden ve aynı zamanda kararların etik kodlara uygunluğunu denetleyen özelliklere sahiptir (Sayılı ve Kızıldağ, 2007:242; Uzun, 2011:43). Etik ilkeler ise, amaca ulaşmada kullanılan araçlar bütünü olarak görülmektedir (Teyfur vd., 2013:87). Etik davranış ilkeleri kamu görevlilerinin hizmet verdiği kişilere karşı sorumluluk bilinci içerisinde davranmasını hedeflemekte, hukuka uygun,

adaletli ve objektif işlem ve eylemlerde bulunmalarını amaçlamakta, kamu görevlilerinin hizmet sunumunda kalite ve standardı gözetmekte ve bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesi sürecinde karşılaşılan yakınma ve şikâyetleri gidererek kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve düzenli sunulmasını sağlamayı hedeflemektedir (Etik Komisyonu, 2010:2).

Etik davranış kuralları ile yasalar arasında yakın bir ilişki vardır. Yasaların düzenlemediği öznel durumları etik davranış kuralları düzenlemektedir (Etik Komisyonu, 2010:2). Bu temel etik değerler, kamu yönetiminin temelini oluşturur. Günümüzde daha çok artan sayıda ülke, kamu görevlileri için etik davranışla ilgili düzenlemeler yaparak yasa, kod ve kılavuz ilkeler yürürlüğe koymaktadır. Temel etik değerler, kamu görevlilerinin günlük çalışma düzeni içinde neyin iyi ve doğru olduğuna dair muhakemelerini yönlendirmektedir (Yüksel, 2007:582).

Kamu yönetimine hakim olması gereken belli başlı etik ilkeler; kamu görevlilerinin yasalara ve örgütün misyonuna karşı sorumlu olmaları, kamu çıkarını düşünerek hareket etmeleri, kamu yararını gerçekleştirmeye çalışmaları ve bu süreçte adil, dürüst, açık ve hoşgörülü olmaları, hesap verebilir ve demokrasiye önem veren tutumlar sergilemeleri ve etik değerleri örgütsel yaşamın tümüne egemen kılmaları şeklinde sayılabilir (Özdemir, 2008:183).

Yöneticilerin uyması gereken etik davranış ilkeleri ise; adalet, eşitlik, dürüstlük ve doğruluk, tarafsızlık, sorumluluk alabilme, insan haklarına uygun davranış, hümanizm, bağlılık, hukukun üstünlüğüne dayanan tavırlar yürütmek, sevgi, hoşgörü, saygı, tutumluluk, demokrasiyi gerçekleştirmek, olumlu insan ilişkileri, açıklık, hak ve özgürlükler, emeğin hakkını verme, çalışanlara örnek olmak, nazik olmak, sır saklamak, mütevazı olmak yasa dışı emirlere karşı direnmek şeklinde ifade edilebilir (Sayılı ve Kızıldağ, 2007:234;Özkeskin, 2013:39).

Kamu görevlilerinin davranışlarına iki temel etken yön vermektedir. Bunlardan birincisi yasalardır. Yasalar, kamu görevlilerinin davranışlarını dışsal olarak belirlemekte ve denetlemektedir. İkincisi ise etik değerlerdir. Etik değerler, davranışı içsel olarak yönetmekte ve denetlemektedir. Bu bakış açısına göre kamu yönetimi etiğini, kamu çalışanının her türlü davranışını yasalara, etik kodlara ve çeşitli kurallara göre yapması olarak tanımlamak mümkün olmaktadır (Özdemir, 2008:182).

Kamu yönetiminde etik kavramı, devletin idari alanında doğru davranış standartları ve ilkelerine karşılık gelmektedir (Yatkın, 2013:5). Kamu yönetiminde etik, kamu yöneticilerinin, karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken, tarafsızlık, dürüstlük, sosyal adalet, saydamlık, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi bir takım ahlaki ilke ve değerler bütünüdür (Uzun, 2011:35). Kamu yönetimi etiği aynı zamanda; ahlakın belli bir örgüt içerisinde, o örgütçe belirlenmiş kurallarla beslenerek ortaya çıkmış biçimi olarak ifade edilmektedir (Görmez, vd., 2009:7).

Kamu yönetiminde etik konusu, son yıllarda en çok ilgi çeken ve büyük tartışmaların yaşandığı alanlardan bir tanesi haline gelmiştir. Alandaki bu yaygın ilginin ortak noktası, kamu görevlileri arasında etik davranış teşvik etmektir. Etik davranışın teşvik edilmesi, öncelikle kamu yönetiminde temel etik değerlerin belirlenmesi ve sistemleştirilmesini gerekli kılmaktadır (Yatkın, 2013:6). Bu sebeple Türk kamu yönetiminde etik davranışların geliştirilmesi sürecinde atılmış olan en önemli adım, 2004 yılında yürürlüğe giren 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”dur. Söz konusu kanun ile kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerinin belirlenmesi ve kurulacak bir kurul ile diğer kamu kurumlarına etik kültürün oluşturulması sürecinde rehberlik edilmesi öngörülmüştür. 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” ile de kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 7. Maddesiyle, devlet memurlarının görevlerini tarafsız bir biçimde yerine getirmek ve devlet menfaatini korumak zorunda oldukları belirtilmiştir. Ayrıca Türk kamu yönetimi sisteminde etik dışı davranışlara yönelik cezai yaptırımlara ilişkin 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda bir takım düzenlemeler de bulunmaktadır (Yaman, 2010:12).

Kamu yönetiminde etiğin en önemli özelliklerinden birisi, sosyal sorumluluk bilinci içermesidir. Kamu görevlileri, topluma karşı sorumluluk bilinci içerisinde görevlerini gerçekleştirirler. Kamu kesiminde çalışan bürokrat ve memurların aldığı kararlarda sosyal sorumluluk bilincinde, içinde bulundukları örgütün amaçlarıyla uyumlu hareket etmeleri ve kamu yararına uygun kararlar almaları

beklenmektedir. Bu kararların alınmasında etik bilincinin devlet yönetiminde var olması, bir siyasal sistemin iyi işleyişinin de göstergesidir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasi sistemlerinin gelişmesini sağlamak için etik standartların yerleşmiş olması gerekmektedir (Yatkın, 2013:7).

3.Türk Kamu Yönetiminde Etik ile İlgili Yaşanan Sorunlar

21. Yüzyılda kamu yönetimini en fazla etkileyecek unsurlar, demokratikleşme ve insan haklarıdır. Güçlenen demokratikleşme eğilimleri karşısında kapalı devlet yapıları değişmek zorunda kalmış; vatandaş katılımı, kamu hizmetlerinde verimlilik ile kamu harcamalarında şeffaflık gibi kavramlar hayata geçirilmeye başlanmıştır (Canpolat ve Cangir, 2010:36).

Türkiye’de reform çabalarının önündeki en büyük engelin bürokratik yapının varlığı olduğu tespit edilmiştir. Bu yapı düzeltilmeden iyi niyetle başlayan tüm reform denemelerinin akamete uğraması kaçınılmazdır (Canpolat ve Cangir, 2010:44). Vatandaşın temel hak ve özgürlüklerine saygılı olmayan, liyakate ve katılımcılığa dayanmayan, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik gibi iyi yönetimin temel vasıflardan yoksun yönetim uygulamaları, yönetimin meşruiyetine ve halkın yönetime sahiplenmesine büyük zarar vermektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003:82).

Genel olarak halkın büyük bir kısmı bürokratların kamu yararı için çalışmadıklarına inanmaktadırlar. Yöneticiler halkın gözünde iktidar hırsı içindeki politikacılar ya da kendi çıkarının peşinde koşan kişiler şeklindedir. Gerek siyasetçilerin tavırları gerekse kamu yönetiminin genel olarak kötü işleyişi kamu yönetiminde etik kriz olarak değerlendirilmektedir (Öztürk, 2008:258).

OECD ülkelerinin çoğundaki kamuda etik standartları belirleme ve kamu çalışanlarının etik açıdan uygun davranış göstermelerini sağlama hedefleri, ülkemiz için de gereklilik olarak görülmektedir. Bu çerçevede kamu görevlileri; çalıştıkları kurum veya kuruluşun amaçlarına uygun davranmak, kamu kaynaklarını etkin, verimli ve uygun kullanmak, güvenilir işlem yapmak, yasallık ve adalet ilkeleri doğrultusunda vatandaşlara tarafsız davranmak, kamunun bilgi ve denetimine açık bir karar alma süreci oluşturmak bakımından gerekli değerlere sahip olmak mecburiyetindedirler. Kamu personelinin eğitimi, liyakat sisteminin yerleştirilmesi ve yanlış davranış gösterenlerin hukuki ve idari olarak cezalandırılmaları bu değerlerin yerleşmesi bakımından önemli görülmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003:161-162).

Çalışanların iş yerinde maruz kaldığı etik dışı davranışla yaşadıkları stres kaynakları ve etik dışı faaliyetlerin yaygınlaşmasının temel sebepleri şöyle sıralanmaktadır (Aydın, 2004:53; Şahin ve Emni, 2006:46-51; Sayılı ve Kızıldağ, 2007:235; Özel, 2008:237; Özdemir, 2008:187-190-191; Canpolat ve Cangir, 2010:33; Yaman, 2010:12; Uzun, 2011:38):

- Yöneticinin iş yükünü çalışanlar arasında adil olmayan şekilde paylaşması,
- Çalışanlara psikolojik şiddet uygulanması (mobbing),
- Kurum bütünüde uygulanması gereken politika veya prosedürlerin bazı birimlerde veya diğer kişilerle ilgili olarak uygulamaya konulmaması,
- Rüşvet alınması, yolsuzluk, işkence, yaranma (dalkavukluk),
- Ayrımcılık, kayırma, ihmal, istismar, bencillik,
- Şiddet-baskı-saldırganlık,
- İş ilişkilerine politika karıştırma,
- Hesap verme mekanizmalarının işlevsiz olması,
- Kamuda hukuk devleti ilkesinin yerleşmemiş olması,
- Kamuda etik kültürünün yerleşmemiş olması,
- Bürokrasinin merkeziyetçi ve statükocu yapısı,
- Siyasilerin bürokratik yapı üzerindeki etkisi,
- Takdir yetkisinin keyfi kullanımı,
- Kamu yönetiminde saydamlık eksikliği,
- Etik konusuna yeterince önem verilmemesi, etik davranış standartlarının tam olarak benimsenmemiş olması,

- Bedensel ve cinsel taciz,
- Görev ve yetkinin kötüye kullanımı, zimmet, bağınazlık,
- Yönetimin hesap verebilirliğine ilişkin yapının tam olarak kurulamaması,
- Kamu yönetiminde saydamlık eksikliği,
- Ekonomik nedenler ve eğitim yetersizliği
- Haksız mal edinme, irtikâp (kötü iş yapma, kötülük etme),
- İhtilas (aşırma), zimmete para geçirme, kaçakçılık,
- Resmi ihaleye fesat karıştırma, yetkiyi kötüye kullanma,
- Görevin gerektirdiklerini yapmaktan kaçınma,
- Gücün istismar edilmesi (korkutmak ve işkence yapmak),
- Hakaret ve küfür, kötü alışkanlıklar,
- Dedikodu ve araçlar yoluyla iş yürütme gibi eylem ve uygulamalar,
- Kuralcılık ve sorumluluktan kaçma,
- Yönetimde siyasallaşma, hızlı personel devri,
- kırtasiyecilik ve şekilcilik, örgütlenme bozuklukları, motivasyon yetersizliği,
- Verimsiz ve hantal bir bürokrasinin, çağdaş gereksinim ve hizmetleri sunamaması,
- Halkın yeterli ölçüde yönetime katılamaması,
- Açıklık ve etkin bir denetimin olmaması,
- Değişime karşı direnç gösterilmesi ve üst yönetimin değişime destek vermemesi,
- Stratejik yönetim, şeffaflık, iyi yönetim ve yönetimde etkenlik gibi kamu yönetiminde önemli değişimler getiren kavramların, kamu yönetiminde içselleştirilememesi vb. durumlar.

Türk kamu yönetiminin çözüm bekleyen en büyük sorunlarından birisinin etik dışı faaliyetlerin istenilen düzeye çekilememesi olduğu söylenebilir. Türkiye’de etik dışı faaliyetler, bireysel boyutları aşır kurumsallaşmaya başlamıştır. Bu durum vatandaşların devlete olan güvenini zedelemektedir. Organizasyonlarda kurulmuş ve iyi işleyen bir etik yönetim sistemi, yönetici ve çalışanların hangi durumlarda nasıl davranmaları gerektiğine ilişkin kılavuzluk yapacağından, çalışanların yaşayacağı olası “etik stres kaynaklarının” ortadan kalkmasına yardımcı olacaktır.

Kamu yönetiminde etik dışı davranışlardan bahsedildiğinde çoğu insanın aklına “yolsuzluk” ve yolsuzluğun yaygın bir türü olan “rüşvet” gelmektedir (Özdemir, 2008:187).Yolsuzluk, yönetim modelleri ayrımı gözetmeksizin tüm sosyo-ekonomik rejim ve yönetimlerde farklı şekil ve kılıflar altında ortaya çıkabilen, teknolojik gelişmeler sonucunda “nitelikli” şekilde yapılır hale gelen ve etkileri bir ülke ile sınırlı kalmayıp tüm dünyayı kapsayabilen bir olgudur. Yolsuzluğun kamu yönetimine duyulan güveni zedelemesi, kamu hizmet sunumunun yönetilmesinde etik yönetim arayışlarını gündeme taşımaktadır (Uzun, 2011:36).

Kamu yönetiminin görevlerini verimli olarak yapabilmesi için, kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine uygun davranması gerekir. Etik dışı faaliyetlerin yaygın olduğu bir bürokraside kalkınma engellenirken; bürokrasinin bu şekilde etkisizliği ve verimsizliği, kamu görevlilerinin motivasyonlarını azaltarak kamu hizmetinin kalitesini düşürmektedir. Kalitenin düşmesiyle de ülkede siyasal sistem aksamaya başlayarak kamu yararının sağlanmasını tehlikeye sokmaktadır (Yatkın, 2013:7). Etik dışı davranışların varlığı örgüt içinde çatışmalara sebep olmakta ve örgüt kültürünü zayıflatmaktadır. Ayrıca çalışan bağlılığını, performansı ve motivasyonu azalmaktadır (Tonus ve Oruç, 2012:151). Kamu yönetiminin etik anlayışa uygun işlememesi neticesinde devlete, devletin kurumlarına, hukukun üstünlüğüne ve demokrasiye olan güvenin azalır ve bu durum yolsuzluğa, yoksulluğa, adil olmayan gelir dağılımına, kamu hizmetlerinin yüksek maliyetle üretilmesine, enflasyon ve bütçe açıklarının oluşmasına zemin oluşturmaktadır (Uzun, 2011:34).

4.Türk Kamu Yönetiminde Etik Kültürün Oluşturulması ve Etik Liderlik

Kültür kavramı, bir kuşaktan diğerine aktarılan toplumsal bir miras olarak ifade edilebileceği gibi, toplumun hayat tarzını temsil eden tecrübe edilmiş davranışların bütünü olarak da tanımlanabilir (Özkeskin:2013:28). Kültür, davranışlara nitelik veren ahlaki kodları barındıran bir hazinedir (Ateş ve Oral, 2013:59). Aynı zamanda kültür, bir örgütün içindeki birey ve grupların davranışlarını

yönlendiren normal davranış kalıpları, inançlar, tutumlar ve alışkanlıklar sistemidir (Özkeskin, 2013:28).

Kültürün, insanların nasıl düşündükleri, iletişim kurdukları, görevlerine ne gözle baktıkları, bilgiyi nasıl topladıkları, başkalarına nasıl cevap verdikleri ve duygularını nasıl yansıttıkları gibi birçok alanda etkisi bulunmaktadır. Ahlaksal davranış her zaman kültürün etkisi altında olduğundan, (Usta, 2011:47; Yeşil, 2013:63) kültür, etik karar alma sürecini etkilemektedir (Sayılı ve Kızıldağ, 2007:240). Örgüt açısından kültür ise, bir kurumu nasıl iş görmesi gerektiği konusunda yönlendiren norm ve inanışları ifade eder (Özkeskin, 2013:28). Dolayısıyla kültür, örgütlerde insan davranışlarını belirleyen önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu yönetiminin içinde bulunduğu bir kültür olan bürokratik kültürü ise “bürokratların, görev çevrelerinde yer alan nesnelere, durumlara ve kişilere yönelik oluşturdukları anlam bütünlükleri; bu kapsamdaki semboller, değerler, varsayımlar, inançlar ve davranış kalıpları” oluşturur. Bürokratların günlük hayatta kullandıkları ya da katıldıkları törenler, ritüeller, hikâyeler, mitler, sözlü ya da fiili tutum ve davranışlar, kullandıkları jargon, bürokratik kültürün dışa yansıyan sembollerini ve davranış kalıplarını oluşturmaktadır. Aynı zamanda bürokratik kültür olgusuyla yakından bağlantılı ve onunla belli noktalarda kesişen “örgüt kültürü” kavramı; bir örgütte bir arada çalışan üyelerin paylaştıkları semboller, inançlar, değerler ve davranış biçimlerini ve bunların dışa yansıyan unsurlarını anlatmaktadır (Saran, 2004:249-251).

Örgütsel kültür, herkesin davranışını ve eylemlerini etkileyen örgütün temel düşünme yöntemleri, değerleri ve normlarının bütün bir dizisi olarak tanımlanabilmektedir (Tunçer, 2011:75). Williams ve diğerlerine (1993:51) göre örgüt kültürünü oluşturan temel unsurlardan olan değerler, inançlar ve normların oluşumuna etki eden faktörler; kurucular, yöneticiler, çalışma grupları, örgüt teknolojisi ve harici çevredir (Terzi, 2000:28).

Örgüt kültürünün güçlü olması, örgüt üyelerinin örgüt amaçlarını kendi amaçları gibi görerek onların örgütün kural ve değerlerini benimsemelerini sağlar. Örgüt kültürü, etik kodlardan, örgütsel politikalardan veya örgütsel planlardan yararlanılarak oluşturulabilir. Bu materyaller tüm çalışanlarca uygun görülüş, kabul edilmiş ve izlenmiş ise örgüt kültürünün etik bir şekilde oluşturulduğu söylenebilir (Sayılı ve Kızıldağ, 2007:240-241). Örgüt kültürü örgütteki etik ilkelerin somut bir çıktısı olarak karşımıza çıkmakta ve böylece örgüt içerisinde bireylerin davranış kalıpları etik sistemlere ne derece uyulduğunun da bir göstergesini oluşturmaktadır. Böylece örgütsel kültürün etik ilkelerle ayrılmaz boyutta bileşen olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır (Gül ve Gökçe, 2008:385).

Devlet ve kamu görevlisi anlayışı ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Her toplumda bireye ve yöneten yönetilen ilişkisine bakış açısı kamu örgütleri ve görevlilerine ilişkin algıyı şekillendirmektedir. Bu etkileşim kamu yönetiminde etik algısına da yansımaktadır (Görmez vd., 2009:25). Örgütler farklı özelliklere sahip insan gruplarının bir araya gelmesi ile meydana gelen ve kendine özgü bir kültürel doku oluşturan sistemler olduğundan bu sistem içinde kültürün etkisi gücüne bağlıdır. Kültür, işgörenlerin davranışlarını kontrol eden kurallar düzeni olarak etik davranışların oluşmasını destekleyebilir. Güçlü kültüre sahip olan örgütlerde etik kodları oluşturmak ve bunları davranışlara dönüştürmek daha kolay ve kısa zaman alacaktır. Çünkü bu tür örgütlerde çalışanlar kabullendikleri bu kurallar sistemi içinde yaşamaya alışmışlardır (Sayılı ve Kızıldağ, 2007: 240).

Her toplum tarihsel birikimlerine, inanç sistemlerine ve geleneklerine göre farklı etik değerlerle donanmıştır. Kurumlar hem kendilerini oluşturan iç çevrelerinin, hem de etkileşimde bulundukları dış çevrelerinin etik değerleri etkisi altında yaşamaktadırlar (Erdem ve Dikici, 2009:207). Bu durum karşımıza ‘etik kültür’ olgusunu çıkarmaktadır.

Etik kültür; bir kurumda çalışan kişilerin davranışlarını yönlendiren etik normlar, kalıplar, inançlar, tutumlar ve davranışların oluşturduğu bir bütündür (Aydın, 2012:42). Bir diğer ifadeyle etik kültürü; hizmetleri yürütürken kişi-kurumların ürettikleri ve uygulamada ortaya koydukları performanstır (Eryılmaz, 2011:6). Etik kültür, çalışanların görevlerine daha istekli odaklanmalarını sağlayan ve kurumlardaki birçok problemin önüne geçecek bir sorun giderici niteliği taşımaktadır.

İnsanlar kulaklarından ziyade gözleri vasıtasıyla bilgi toplarlar. Yaptığınızı gördükleri bir şey, sizden duydukları şeyden çok daha güçlü olarak kalıcı olacaktır. Örgütlerde değişimi sağlayacak olan

liderlerin her zaman sözlerinin ve uygulamalarının bir arada gitmesi gerekmektedir (Adair, 2004:202). Örgütlerde etkin bir liderliğe sahip olmadan, yalnızca mevcut sistemi koruyarak ya da riski en az düzeye indirerek, örgütsel faaliyeti devam ettirmeyi amaçlayan bir yönetim anlayışı ile hızlı değişim ortamlarında uzun süre varlıklarını sürdürebilmeleri mümkün görülmemektedir (Gül ve Alican, 2007:468). Bu bakış açısıyla yöneticiler liderler gibi değildir. Kurumdaki yöneticilerin değişimi destekleyen liderlik özelliklerini göstermesinin yanında, etik değerlere bağlı ahlaki liderliği de göstermesi önemlidir (Yılmaz, 2005:43).

Yönetici gücünü konumundan alan, üst kademedeki bulunan, kuralcı olan, kısa vadeli düşünen, başarısı sisteme bağlı olan denetleyen, statükoyu koruyan, var olan hedefe hizmet eden, başkaları tarafından yönetime getirilen ve biçimsel yapıdan güç alan bir yapıyı işgal ederken lider gücünü etkileme ve iletişimden alan, gelişmeye ve yenilikçiliğe önem veren, uzun vadeli düşünen, başarısı üyelerine bağlı olan, yetki devrini destekleyen, kendi hedeflerini belirleyebilen, içinde bulunduğu grup tarafından seçilen ve gücünü içinde bulunduğu gruptan alan bir yapı arz etmektedir (Erdem ve Dikici, 2009:203).

Liderlik, bir amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak diğerlerini yönlendirme ve onlara rehberlik etme yeteneği olmasının yanında kararların etik yönde alınmasında önemli bir etkiye sahiptir (Özdemir, 2003:157). Liderlik; kararlılık, risk alma, kendine güven, etik değerlere önem verme, uz görüşlü olabilme, vizyon geliştirebilme vb. özellikleri taşıyarak küreselleşen dünyada hızlı değişimi yakalayabilen ve kültürel farklılıklara, çeşitliliklere saygı göstererek yönetebilenlerdir (Erçetin ve Hamedoğlu, 2007:2). Geleceğin liderleri gerekli olan insani değerlere ve etik davranışlara önem verecekler ve başarıları etik bulgular üzerinde yoğunlaşacaktır (Sezgül, 2010:247).

Örgütlerde liderler, etik uygulamaları teşvik ederlerken aynı zamanda etik olmayan davranışları engelleme yoluna da gidebilirler. Bunun için, etik olmayan davranışlar gizlice ya da alenen örgüt içerisinde ya da dışında açığa çıkarılabilir, etik kuralları ihlal eden kişi bulunarak gizlice ya da alenen tehdit edilebilir, etik olmayan davranış sabote edilebilir ya da etik olmayan davranışa itiraz edilebilir (Uğurluoğlu ve Çelik, 2009:142).

Etik liderlik, etik değerlere ve ilkelere dayalı ilişkileri sürdürmeyi ön gören bir liderlik kuramıdır. İzleyiciler üzerinde güçlü bir etki oluşturan, çalışanların örgüt amaçlarını gerçekleştirmelerine yardım eden üstün özellikli kişi olarak da tanımlanmaktadır. Etik liderler, dürüst, güvenilir ve adaletlidirler. Toplumu en iyiye ulaştırma konusunda insanlar hakkında kaygılıdır (Özkeskin, 2013:37). Etik lider, kurumsal başarı ve performansa engel olacak olumsuz gelişmelere karşı önemli bir savunma mekanizması teşkil edecektir (Yaman, 2010:11). İzleyenler örgütün değer, amaç ve inançlarını, liderlerini izleyerek öğrenmektedirler.

Etik liderler örgütün değerleriyle uyumlu semboller, protokoller, konuşma ve sloganlar kullanmaya özen gösterirler. Liderin davranışları, etik bir örgütsel kültür kurabilmek için oldukça önemlidir. Etik liderler etik kodlar yoluyla örgütün etik politika ve uygulamalarını açıkça tanımlayabilir, etik konular üzerine sürekli eğitim sağlayabilir, ödül ve ceza sistemleri getirebilirler. Bu kodlar sayesinde örgütün beklentileri ortaya konarak eylemlerde dikkate alınacak etik boyutları çalışanların kavramasını kolaylaştırmaktadır (Uğurluoğlu ve Çelik, 2009:143).

Etik değerlerin önemi sadece günümüzde ön plana çıkmış bir durum değildir. İnsanlık tarihinin birçok dönemlerinde ifade edilmiştir. 1069 ve 1070 yıllarında kaleme aldığı Kutadgu Bilig adlı eserinde Yusuf Has Hacib, liderde bulunması gereken etik özellikleri: doğru sözlü ve dürüst olmak, seçkin ve iyi tabiatlı olmak, adil olmak, haya ve takva sahibi olmak, cesaretli olmak, sabır ve sükûnetli olmak, alçak gönüllü olmak, ılımlı olmak, fesat olmamak, kötü alışkanlıklar sahibi olmamak, cömert olmak, doğru kanunları koymak ve halkın refahını artırmak, zulmetmemek, hizmette bulunanları ödüllendirmek şeklinde sıralamıştır (Yılmaz, 2005:44; Sezgül, 2010:244).

Liderin kararlarını verirken etik değerleri dikkate almasının öneminin örgütsel güven oluşturmada önemli bir etkiye sahip olacağı düşünülmektedir. Etik lider, empati kurarak örgütün ve örgütte yer alan personel gelişimi, performanslarının yükselmesi ve verimliliğin artmasında önemli rol oynamaktadırlar (Teyfur vd., 2013:86-87; Aksoy, 2013:92-94). Güçlerini kötüye kullanmayan etik liderler hem değer hem de davranış odaklıdır (Gül ve İnce, 2014:129).

Yöneticilerin etik davranışları ahlaki kurallara dayanır. Bu tarz yöneticiler, personelin haklarına saygı duyarlar ve onlara dürüst davranırlar. Çalışanların yöneticiye duydukları güven, onların örgüt kurallarına ve prosedürlerine uymalarına ve örgütsel değişimin gerçekleşmesine yardımcı olmaktadır (Arslantaş ve Dursun, 2008: 113-114). Yöneticinin davranışları ve izlediği stratejiler, çalışanlar tarafından etik açıdan doğru bir biçimde algılandığı zaman anlamlı hale gelecek ve yöneticilerin etik davranış sergilemesi kurumda etik bir iklimin oluşturulabilmesi sağlayacaktır. Yöneticinin temel rolü, ahlaki açıdan doğru ve yanlışları göstermek ve çalışanlara birbirleriyle çatışma halinde bulunan değerleri analiz etme konusunda yardımcı olmaktır (Yatkin, 2013:11). Bu sebeple kamu yöneticilerinin taşıması gereken liderlik vasıfları da kamu yönetimi sorunlarının çözümünde oldukça önemlidir.

Örgüt kültürü, örgütte etkin taşıyıcılarından biri olan liderler tarafından gerçekleştirilir. Örgüt kültürünün oluşturulmasında, korunup pekiştirilmesi ya da değiştirilmesi liderin büyük payı bulunmaktadır. Hatta örgüt liderliği ve örgüt kültürü bir madalyonun iki yüzü gibidir (Saran, 2004:250; Vural ve Coşkun, 2007:98). Hayatta kalmak için iç ve dış çevre şartlarına uyum sağlamak zorunda olan örgütlerin bu bağlamda en büyük destekçisi olan örgüt kültürü, kültürel değişimin öncülüğünü yapan liderler tarafından değiştirilebilir (Tunçer, 2011:75).

Etik kültürün sosyal yaşama egemen olması ideal bir toplum için çok önemlidir. Kurumlarda söz konusu kültürel yapının oluşması için etik liderlere büyük sorumluluklar düşmektedir. 21. yüzyılın sosyal ortamının karmaşıklığı, liderlerin etik değerlere ve inanç sistemlerine sahip olması, toplumsal ve kurumsal işleyişi buna göre değerlendirmesi ve sosyal faaliyetlerini bu minvalde yürütmesini gerekli kılmaktadır (Yaman, 2010:10-11) Liderler her zaman örgüt kültürünü değiştirip dönüştürebilme ve örgüt kültürünü şekillendirip bu kültürden artı değer yaratma kudretine sahiptirler (Vural ve Coşkun, 2007:93).

Etik kültür, yöneticiler tarafından başlatılır, ama sağlıklı gelişimi ve yerleşiklik kazanması, yani kurumsallaşması çalışanların liderlere olan inancı ve desteği ile gerçekleşir. Bu inancın ve desteğin sürdürülebilmesi, kurumda etik liderlik uygulamalarının yerleşik hale gelmesine bağlıdır (Uzun, 2011:41). Huzurlu bir ortamın oluşturulması en başta liderin sorumluluğundadır. Kurumlarda önemli olan kurum kültürünü oturtabilmek ve kurum çalışanlarına doğru bir şekilde iletip benimsetebilmektir. Kurum kültürünün oluşturulması, korunması ve personele benimsetilmesinde lidere çok önemli görevler düşmektedir. Çünkü liderler, kurum kültürünü ileri veya geriye götürebilme gücüne sahiptirler (Erdem ve Dikici, 2009:208-209).

Kamu yönetiminden etik davranışların benimsenmesine kurumun üst yönetimden başlanmasının önemi büyüktür. Bu durum yukarıdan aşağı hiyerarşik olarak alt görev noktalarına doğru aktarılmalı ve kurumun tüm çalışanlarına yayılmalıdır. Kurumlarda etik standartların oluşması ve algı düzeyinin yüksekliği bir anlamda kurum üst yönetiminin ve liderlerinin yüksek etik standartlara sahip olup olmamasıyla yakından ilişkilidir (Yaman, 2010:11). Etik yönetim kültürünü inşa etmek isteyen bir sistem için en temel gereksinim, etik liderliktir. Etik lider; etik zekâ düzeyi gelişkin kişilerdir. Etik liderlikte, liderlerin mantık, duygu ve ahlak dengesi, daima birbirlerini destekleyicidir. Ayrıca evrensel değerler çerçevesinde rehberlik etme, sorun çözme ve model oluşturma yönünde kendini göstermektedir (Uzun, 2011:40).

Etik liderliğin gösterebileceği ortamın bu görevi yürütmek için uygun olması gerekir. Etik değer ve ilkelerin lideri izleyenler tarafından da benimsenmesi güçlü bir örgüt kültürünü zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla örgüt kültürünün güçlü ya da zayıf olması, etik liderin etkililiğini belirleyen temel bir faktördür (Sezgül, 2010:248). Etik liderin öncelikli amacı, yanlış olan bir durumun gerçekleşmesini engellemektir. Etik lider, yasal ve ahlaki uygunsuzluklara, örgütsel başarı ve performansı engellemelere karşı önemli bir kişilik olacaktır. Etik liderlik davranışları, zamanla çalışanların da etik davranmasını sağlayacaktır. Etik liderler, etik standartları koyarak etik davranışları ödüllendirmekte ve etik standartlara uymayanları cezalandırarak etik ilkelerin kurumun bir parçası haline gelmesini sağlayarak etik bir çevre oluşturacaktır. Etik bir çevre oluştuğunda da idareciler ve çalışanlar arasında güven ortamı sağlanmış olacaktır (Yıldırım, 2010:45).

Bir idarededeki liderin etik yönetim uygulamalarının tonu, kurumda etik kültürün gelişim düzeyine dair ipuçları vermektedir. Etik liderliğin olduğu kurumsal bir kültürde etik lider;

- Çalışanlarla ve dış çevreyi oluşturan aktörlerle ilişkilerine önem verir, bu ilişkilerin güven, saygı, adalet gibi değerler üzerine inşa edilmesine özen gösterir ve bu insanlara her fırsatta etikle ilgili mesajlar verir.
- Herkesten önce kendisinden beklenen görev, yetki, sorumluluk ve davranışları tanımlar ve ortaya koyar ve bu görevleri iyi bilir.
- “Etik” konusunu her fırsatta kurum gündemine taşır ve kurumsal itibarı daima göz önünde tutar.
- Kurumun kaynaklarını (insan, mali, bilgi ile fiziksel ve fiziksel olmayan diğer kaynaklarının) elde edip kullanırken etik duyarlılıkla kararlarını alır (Uzun, 2011:40-41).

Örgütün kültürü, sahip olduğu değerler aracılığıyla örgüt içinde yer alan bireylerin davranışlarında yol göstericidir. Bu nedenle yöneticilerin çalışanlar için bir rol modeli olduğu ortadadır. Organizasyon içinde etik davranışların oluşturulması ve geliştirilmesi konusunda yöneticiler, örgüt kültürünü ahlaki değerlere uygun olarak oluşturmaya ve yaygınlaştırmaya odaklanmak zorundadırlar. Örgüt kültürü ve etik iklim, kararların etik boyutunun, toplum ve bireyler tarafından onaylanması ve örgüt içindeki bireylerin bilişsel ahlaki gelişimiyle yakından ilişkili olabilmektedir. Örgütün iklimi ve kültürü, örgütlerdeki etik dışı davranışlara güçlü bir şekilde etki edeceğinden bu sürecin gerçekleştirilmesinde etik liderlere önemli görevler düşmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamu yönetimindeki etik sorunu ortadan kaldırmaya ve bu alandaki zihniyet ve davranış değişimini gerçekleştirmeye yönelik mevzuat ve kurumsal yapı değişikliklerinin yeterli olmadığı uygulamalarla defalarca görülmüştür. Etik bir kamu yönetiminin kurulması konusunda kültürel faktörleri öne çıkarmak ve uygun değişimlerle desteklemek önemlidir.

Kamu yöneticileri yönetim sürecinde karar alırken ve politikaları uygularken genel yararı düşünerek hareket etmelidir. Bu sebeple yöneticiler, organizasyonlarda kendilerine yol gösterecek, etik kodları oluşturmalıdır.

Bütün kuruluşlar kendi etik ilkelerini kendileri belirlemeli ve tüm mekan ve ortamlarına bu ilkeleri ilan etmelidirler (Aydın, 2012:43). Etik davranış kurumlar içinde sürekli konuşulan ve paylaşılan bir konu olmalıdır. Etik konular ile ilgili toplantılar, duyurular ve etkinlikler ile etik farkındalık artırılmalıdır. Ayrıca kurum ve kuruluşlar, alanları ile ilgili etik dışı durumların bildirileceği mekanizmalar kurmalı ve bu şikayetlerin takipçisi olmalıdır (Aydın, 2012:53-54).

Etik ilkelere aykırı davranışların ortadan kaldırılabilmesi için devletin kurumsal yapısını günün ihtiyaç ve koşullarına göre ve yeni yönetim yaklaşımlarını da dikkate alınarak yeniden düzenlemeleri gerekmektedir. Söz gelimi, uzunca süredir değiştirileceğinden bahsedilen Devlet Memurları Kanunu’nun bir an evvel yeniden yapılması gerekmektedir. Kanunun denetim kısmında etik ilkelere ilgili önemli maddeler bulunmalı ve etik ilkelere aykırı davranışlarda bulunan kamu görevlisine verilecek cezai yaptırımlar eskisine göre artırılmalıdır. Memurun vatandaşa dönük olumsuz tutumunu değiştirebilmek için etkin bir halkla ilişkiler eğitimi verilmelidir.

Kurumdaki etik liderlerin, etik kültürünün oluşumu ve etik algı düzeylerinin sürdürülebilirliği için; kamu yönetiminde siyaset baskısından arındırılması, şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının gözden geçirilerek daha işlevsel hale dönüştürülmesi, personelin seminer ve toplantılar vasıtasıyla etik tutum ve davranışlarına ilişkin duyarlılıkların artırılması, etik açıdan karşılaşılan iyi uygulama örneklerinin kurum içinde paylaşılması ve duyarlılık gösteren kurum personelinin mutlaka taltif edilmesi, etik kültürün oluşumu sürecine çarpan etkisi yapacak ve kurumsal yapıya zenginlik katacaktır (Yaman, 2010:15).

Bir idarede etik kültürünü yerleştirecek ve sürdürecektir olan, etik liderlik ruhu olduğundan, toplum olarak davranışlarıyla rol model olacak etik liderler yetiştirmek gerekmektedir. Bu açıdan aile içi eğitimde ve aile dışında eğitim kurumlarımızda “doğruluk”, “dürüstlük” gibi kavramların anlamları irdelenmelidir. Kamu idarelerinde “etik” konusunda eğitim vermenin farklı şekilleri geliştirilmelidir. Konferanslarla birlikte, “değerlerle yaşamak”, “bizi biz yapan değerlerimiz”, “çalışma ilişkilerimizde

yaşanan zorluklar”, “birbirimizi anlamak”, “etik iş ortamı nasıl olmalı”, “etik dışı davranışla başa çıkma yöntemleri” gibi konularda yönetici ve çalışanları bir araya getiren odak grup toplantıları ya da çalıştaylar düzenlenmesinin faydalı olacağı söylenebilir. İdarelerin insan kaynakları birimlerinde “etik” konusunda eğitilmiş çalışanların istihdam edilmesi gerekmektedir (Uzun, 2011:52-53)

Yöneticinin çalışanlar üzerinde tam bir denetiminin ve saygınlığının olabilmesi için yönetici çalışanlarına karşı etik yükümlülüklerini yerine getirmeli (Yatkın, 2013:14) ve bu yükümlülüğü sürekli güncelleyerek ve yeni projelerle güçlendirerek devam ettirmelidir.

Etik çalışmalarının başarısı, iyi düzenlenmiş etik organizasyonların varlığına, etik davranış ilkelerinin uygulanması ve geliştirilmesine, etik liderliğin kurumlarda uygulanmasına, etik eğitimi çalışmaları yapılarak personel politikalarına dönüştürülmesine, etik dışılıkların ortaya çıkarılmasına, etik yaptırımlar uygulanmasına ve sivil toplum-özel sektör ve kamu arasında etkin işbirliğine bağlıdır (Eryılmaz, 2011:7).

Yöneticileri etik açıdan yükümlülük altına sokmak gerekmektedir. Bu sebeple çalışanlar ve yöneticiler geliştirilen ölçeklerle kurumlarda her sene ölçülmeli ve bu ölçümler ve hedeflenen yenileşme hazırlanan performans göstergelerine eklenmelidir. Geliştirilen bu “yönetici kabiliyet ölçekleri” ne göre yeterli puanı alamayan hiçbir yönetici, kaynak ve verimlilik israfına sebep olacak şekilde üst kademelere sahip kılınmamalıdır.

Etığe ilişkin ilk eğitimler aileden alınır. Bu aşama ülkenin geleceği için çok önemlidir. Ebeveynler çocuklarını ciddiye almalı ve bu konu üzerine eğilmelidir. Aksi takdirde çocukları büyüdüklerinde bunu değiştirmek güç olmaktadır. Üniversiteye kadar olan eğitimlerde etik ilkeler Hayat Bilgisi, Sosyal Bilgiler ve Vatandaşlık Bilgisi derslerinin müfredatına yansıtılmalı ve öğrencinin etik ilkelerin uygulamasını kavrayabilmesi için derslerde örnek olaylar anlatılmalıdır. Buna ilave olarak üniversitelerde etiğe ilişkin ders konulmalı ve uygulama yönü ağır basan bu derslerde projeler geliştirilmesi teşvik edilmelidir.

Kamu idareleri tüm dünyada değişimlere halkın talepleri doğrultusunda yön vermektedirler. Türkiye de dünya ölçeğinde başarısı kanıtlanmış yöntemleri uygulamaya çalışılmaktadır. Ancak fark edilemeyen, Türkiye’nin kültürel yapısı ve bu yapıyla şekillenen kamu yönetiminin bürokratik kültür yapısıdır. Bu yapı değişime kapalıdır. Bu yapının içinde çalışan personel ve yöneticiler bu kültürün varlığını ve sürdürülmesini ahlaki olarak kabullenmişlerdir. Eğer kamu kurumlarında gerçek anlamda bir dönüşüm sağlanacaksa bu dışı kapalı yenilenemeyen kültürel yapı değiştirilmelidir. Bu değişim yeni bir etik kültürün hayata geçirilmesiyle mümkün olabilir. Literatürde yapılan çalışmalar, liderlerin kabiliyetlerinin örgüt kültürünü değiştirebileceğini işaret etmektedir. Bu sebeple etik mantığı kavramış kabiliyetli lider yeteneklerini üzerinde bulunduran yeniliğe açık yöneticilerimizin kamu yönetimlerinde varlığı noktasında kapalı kapılar açılmalı ve klasik zihniyetteki yöneticilerin yerini etik liderler almalıdır.

KAYNAKÇA

- ADAI, John (2004) , “Etkili Lider: Liderlik Kabiliyeti Nasıl Geliştirilir”, (1. bs.), Şubat, İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul.
- AKSOY, Seval (2013) , “Etik Liderin ve Etik İklimin İş Performansına Etkisi: İlaç Mümessilleri Üzerinde Yapılan Bir Araştırma”, iç. A. Yüce ve L. Gelibolu (ed.). 18. Ulusal Pazarlama Kongresi Bildiri Kitabı “Yerel Ekonomilerin Uluslararasılaşmasında Küresel Pazarlamanın Katkısı”, Kafkas Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi. Kars/Sarıkamış:19-22 Haziran 2013, s.92-103.
- ARSLANTAŞ, C. Cüneyt ve Meral DURSUN (2008) , “Etik Liderlik Davranışının Yöneticiye Duyulan Güven ve Psikolojik Güçlendirme Üzerindeki Etkisinde Etkileşim Adaletinin Dolaylı Rolü”, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 1, s.111-127.

- ATEŞ, Hamza ve Harun KIRILMAZ (2009) , “Bir Yönetişim Modeli Örneği: Kamu Hastane Birliği”. iç. A. H. Aydın, İ. E. Taş, M. Kılıç ve Z. Gül (ed.). Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Ve Hizmeti VII. Kamu Yönetimi Forumu: 8-9-10 Ekim 2009 - Kahramanmaraş, [http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Imagesimages/files/16\(2\).PDF](http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Imagesimages/files/16(2).PDF), s.215-235. (Erişim Tarihi:13.05.2014).
- ATEŞ, Hamza ve Bülent ORAL (2013) , “Kamu Yönetiminde Etik: Kültürel Temeller ve ‘Örgütsel Ruhçuluk’ Kuramı Ekseninde Bir Analiz”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (5) 1, s.55-71.
- AYDIN, A. Hamdi (2004) , “Türk Kamu Yönetim Sisteminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar”, Mayıs, Gazi Kitabevi, Ankara.
- AYDIN, İnayet (2008) , “Kamuda Etik”, http://www.tbmm.gov.tr/etik_komisyonu/belgeler/makale_KamudaEtik- , (Erişim Tarihi: 21.05.2014).
- AYDIN, İnayet (2012) , “Etik Kültürün Geliştirilmesinde Eğitimin Rolü Etik Eğitimi Politikaları”, http://www.mta.gov.tr/v2.0/kurumsal_yapi/EtikKomisyonu/etik-liderlik/15.pdf (Erişim Tarihi : 21.05.2014).
- CANPOLAT, Hasan ve Mehmet CANGİR (2010) , “Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye’nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi”, Türk İdare Dergisi, Sayı 466, s.25-45.
- DENHARDT, Robert B. & J.V. DENHARDT (2000) , The New Public Service: Serving Ratherthan Steering, *Public Administration Review*, Vol 60, No:6, 549-559.
- DİNÇER, Ömer ve Cevdet YILMAZ (2003) , “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim”, Ankara.
- ERÇETİN, Ş.Şule. ve M.Ali. HAMEDOĞLU (2007), “Küreselleşme Sürecinde Ulusal Liderleri Roller ve Uluslar Arası İzdüşümleri”, International Congress of Asianand North African Studies, Atatürk Culture, Language and History High Foundation. Books of Summary Report. 10-15, Ankara.
- ERDEM, Orhan. ve Metin DİKİCİ (2009) , “Liderlik ve Kurum Kültürü Etkileşimi”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Yaz, Cilt 8, Sayı 29, s.198-213.
- ERYILMAZ, Bilal. (2011) , “Etik Kültürün Geliştirilmesi ve Şeffaflık”, 14.00, http://www.seffaflik.org/Y_Dosyalar/DOSYA/92A_BilalEryilmaz.pdf (Erişim Tarihi: 20.05.2014).
- ETİK KOMİSYONU, T.C. Maliye Bakanlığı (2010) , “Etik Davranış İlkeleri Ve Etik Kültürün Yerleştirilmesi”, Ankara. <http://www.pergen.gov.tr/etik/etikkurallar.html> (Erişim Tarihi: 21:05.2014).
- GENÇ, F. Neval (2010) , Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı, *Türk İdare Dergisi*, İçişleri Bakanlığı, Sayı: 466, Mart, s. 145 – 159.
- GÖRMEZ, Kemal; ATAN Murat; SANCAK Ö. Hatice (2009) , “ Etik, Kültür ve Toplum”, Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması, Ankara, 2009.
- GÜL, Hüseyin ve Ayşe ALİCAN (2007) , “Kamu Yönetiminde Yöneticilik ve Liderlik”, iç. M.A. Çukurçayır ve G. Gökçe (ed.). Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları: Strateji, Rekabet, Küreselleşme, Şubat, (1. bs.), Çizgi Kitabevi, s.447-452, Konya.

- GÜL, Hasan ve Hakan GÖKÇE (2008) , “Örgütsel Etik ve Bileşenleri”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 13, Sayı 1, s.377-389.
- GÜL, Hasan ve Mehmet İNCE (2014) , “Etik Liderlik ve Örgütsel Adalet Arasındaki İlişkiler Üzerine Bir Araştırma”, Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 7, Sayı 2, s.127-150.
- KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU (2009) , “Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Etik Yol Etik Liderlik Programı Eğitici Kılavuzu”, Elma Yayınevi, Ankara.
<http://www.aso.org.tr/kurumsal/media/kaynak/TUR/haberler/EgiticiKilavuzu.pdf>
(Erişim Tarihi:21.05.2014).
- ÖNEN, S. Mustafa (2012) , “Kamu Yönetiminde Değişim: Yönetimden Yönetişime Dönüşüm”, Küresel Değişim ve Demokratikleşme: Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi-II:19-20 Nisan 2012, s.868-893.
<http://iys.inonu.edu.tr/webpanel/dosyalar/1427/file/MustafaOnen.pdf>
(Erişim Tarihi: 22.05.2014).
- ÖZDEMİR, Erkan (2003) , “Liderlik ve Etik”, Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Cilt XXII, Sayı 2, s. 151-168.
- ÖZDEMİR, Murat (2008) , “Kamu Yönetiminde Etik”, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 7, s. 179-195.
- ÖZEL, Mehmet (2008) , “Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Yönetimi ve Yeniden Yapılanma”, (1. bs.), iç. M. Özel ve V. Eren (ed.), Devlet Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi, Ocak, Çizgi Kitabevi, s.231-275, Konya.
- ÖZER, M. Akif (2012) , “Kamu Yönetimi Disiplininin Geleceği Üzerine Tartışmalar”, Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi, Yıl 5 Sayı 9, Yaz, s.1-26.
- ÖZKESKİN, Ersoy (2013) , “Okul Liderliğinde Etik Liderlik Yaklaşımı”, Karatekin Edebiyat Fakültesi Dergisi (KAREFAD), Cilt 1, Sayı 1, s. 25-46,
http://karefad.karatekin.edu.tr/Makaleler/1171280571_4-Ersoy%20%c3%96zkeskin.pdf
(Erişim Tarihi: 25.05.2014).
- ÖZTÜRK, N. Kemal (2008) , “Etik ve Kamu Yönetimi”, (2. bs.), iç. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun. (ed.), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları Ekim, Seçkin Yayınları, s.255-284, Ankara.
- SARAN, Ulvi (2004) , “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım”, (1. bs.), Ağustos, Atlas Yayıncılık, Ankara.
- SAYLI, Halil ve Duygu KIZILDAĞ (2007) , “Yönetimsel Etik ve Yönetimsel Etiğin Oluşmasında İnsan Kaynakları Yönetiminin Rolünü Belirlemeye Yönelik Bir Analiz”, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 9, Sayı 1, s. 231-251.
- SEZGÜL, İbrahim (2010) , “Liderlik ve Etik: Geleneksel, Modern ve Postmodern Liderlik Tanımları Bağlamında Bir Değerlendirme”, Toplum Bilimleri, Haziran, Cilt 4, Sayı 7, s. 239-251.
- ŞAHİN, Ali ve Filiz. T. EMİNİ (2006) , “Kamu Yönetiminde Değişim Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Yöntemleri: Konya Büyükşehir Belediyesinde Bir Uygulama”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 11, Sayı 2, s.43-62.
- TERZİ, A.Rıza (2000) , “Örgüt Kültürü”, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- TEYFUR, Mehmet; O. Ferda BEYTEKİN ve Münevver. YALÇINKAYA (2013) , “İlköğretim Okul Yöneticilerinin Etik Liderlik Özellikleri İle Okullardaki Örgütsel Güven Düzeyinin İncelenmesi (İzmir İl Örneği)”, Dicle Üniversitesi Ziya Gökalp Eğitim Fakültesi Dergisi, Sayı: 21, s.84-106

- TONUS, H. Zümrüt ve İlke ORUÇ (2012) , “İnsan Kaynakları Yönetiminde Etik Dışı Davranışlar ve Yönetimi: Bir İşletmenin Personel Yönetmeliği İçerik Analizi”, İş Ahlakı Dergisi, Kasım, Cilt 5, Sayı 10, s. 149-181.
- TUNÇER, Polat (2011) “Örgütsel Değişim ve Liderlik”, Sayıştay Dergisi, Sayı 80, Ocak – Mart, s.57-83, <http://dergi.sayistay.gov.tr/Default.asp?sayfa=3&id=637> (Erişim Tarihi: 25.05.2014).
- UĞURLUOĞLU, Özgür ve Yusuf ÇELİK (2009) , “Örgütlerde Stratejik Liderlik ve Özellikleri”, Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi, Cilt 12, Sayı 2, s.121-156.
- USTA, Aydın (2011) , “Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetiminde Etik ve Ahlâk”, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 1 Sayı 2, s.39-50.
- UZUN, Yaşar (2011) , “Kamu İdarelerinde Etik Yönetim”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 80, s.33-56. <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der80m2.pdf> (Erişim Tarihi: 22.05.2014).
- VURAL, B. Akıncı ve Gül COŞKUN (2007) , “Örgüt Kültürü: İletişim, Liderlik, Motivasyon, Bağlılık, Performans Açısından Değerlendirme”, (1. bs.), Ekim, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- YAMAN, Adem (2010) , “İç Denetçinin Yeni Rolü; Etik Liderlik”, Bilişim Dergisi, Sayı 5, s.9-16, http://icden.meb.gov.tr/digeryazilar/5ic_denetçinin_yeni_rolu_etik_liderlik.pdf (Erişim Tarihi: 22.05.2014).
- YATKIN, Ahmet (2013) , “Kamu Yönetimi Etiği ve Üst Düzey Yöneticilerin Çalışanlarına Karşı Etik Yükümlülükleri”, Akademik Bakış Dergisi, Sayı 38, s.1-17.
- YEŞİL, Salih (2013) , “Kültür ve Kültürel Farklılıklar: Liderlik Açısından Teorik Bir Değerlendirme”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Kış, Cilt 12 Sayı 44, s.52-81.
- YILDIRIM, Ali (2010) , “Etik Liderlik Ve Örgütsel Adalet İlişkisi Üzerine Bir Uygulama”, Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi SBE , Karaman.
- YILMAZ, Ercan (2005) , “Etik ve Liderlik”. iç. A.M. Sünbül (ed.). Öğretmenin Dünyası, Ankara: Odunpazarı Belediyesi Yayınları – 10, Eğitim Dizisi – 3. <http://www.eskisehir.gov.tr/sarici/ekitap/OgretmeninDunyasi.pdf> (Erişim Tarihi: 22.05.2014).
- YILMAZ, Adnan (2009) , “Etik ve Etik Kültürün Geliştirilmesi”, T.C. İçişleri Bakanlığı, Strateji geliştirme Daire Başkanlığı, Etik Kültürünün Geliştirilmesi Semineri, (29.09.2009), http://www.strateji.gov.tr/ortak_icerik/strateji/11aralikkonusmasi.pdf (Erişim Tarihi: 20.05.2014).
- YÜKSEL, Cüneyt (2005) , “ Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri ”, Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu: 18-19 Kasım 2005, s347-360, Sakarya.
- YÜKSEL, Cüneyt (2007) , “Kamu Yönetiminde Etik Davranış Kuralları”, (1. bs.), iç. B. Eryılmaz, M.Eken ve M. L. Şen (ed.), Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar, Nobel Yayın Dağıtım, s.582-606, Ankara.

“AKADEMİK ETİK”LE ÜNİVERSİTEDE DEĞİŞİM MÜMKÜN MÜDÜR?

IS IT POSSIBLE TO MAKE A CHANGE IN UNIVERSITY WITH “ACADEMIC ETHICS”?

İpek Özkal Sayan

Doç. Dr. Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

Mısra Ciğeroğlu Öztepe

Yrd. Doç. Dr. Pamukkale Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

ÖZET

“Etik” kavramı son yıllarda üzerinde önemle durulan kavramlardan biridir. Bu kavramın başına “akademik” kavramı eklenince konunun önemi daha da artmaktadır. Akademik etik, literatürde yıllar itibarıyla çok tartışılan konulardan biri olsa da, özellikle Türkiye’de yeterince ayrıntılı incelenmeyen bir alan olmuştur. Türkiye’de akademik etiğin daha çok “intihal” boyutu üzerinden ele alındığı görülmektedir. Ancak akademik etik kavramı “intihal” dışında farklı boyutları da olan önemli bir kavramdır. Dolayısıyla akademik etik kavramı incelenirken konunun tüm boyutlarını da içeren bir şekilde ele alınması gereklidir. Buradan hareketle çalışmada öncelikle “akademik etik” kavramı tanımlanmaktadır. Günümüzde Türkiye’de kavramın nasıl ele alındığı, hangi boyutlarının öne çıkarıldığı ve Türkiye’de gerçekten akademide etik dışı uygulamalarla mücadele politikası olup olmadığı sorgulanmaya çalışılmaktadır. Devamında ise, örnek teşkil etmesi açısından Amerika Birleşik Devletleri’ndeki akademik etiğe yönelik düzenlemelerden örnekler verilmektedir ve bunların Türkiye’de akademik etiğin gelişimi ve yaygınlaşmasına olası katkıları irdelenmektedir. Çalışmanın arka planında yatan “Akademide etik dışı uygulamalarla mücadele için neler yapılabilir?” genel sorusuna bu çalışmada net bir cevap verilemeyecek olsa da aslında çalışmanın ana hedefi; akademik etik üzerinden üniversitede değişimi tartışmaya açmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Etik, Üniversite, Akademik Etik, Değişim, Türkiye.

ABSTRACT

The notion of “ethics” is one of the most elaborated concepts in recent years. Once you add the “academic” to this concept, the subject becomes more significant. Even though academic ethics is one of the most discussed subjects in the literature in years, especially in Turkey it has not been a field that is discussed in sufficient detail. In Turkey, it is seen that, the academic ethics is discussed more on the “plagiarism” extent. However, academic ethics is a significant concept that has other extents besides “plagiarism”. Therefore, all aspects of the topic needs to be taken into account while examining it. Thus, in this study the academic ethics concept is defined first. It is being attempted to question how the concept is handled in Turkey nowadays, which extents are put forward, whether there is a struggle policy against the unethical practices in academia in Turkey. In continuation, in terms of being an example, some examples of the regulations regarding academic ethics in the US are given and the possible effects of these to the improvement and spread of academic ethics in Turkey are examined. Although we may not give an exact answer in this study to the general question of “What can be done in the struggle against the unethical practices in academia?” that lies in the background of the study, the aim of this study is to open the discussion of the change in the universities thru the academic ethics.

Keywords: Ethics, University, Academic Ethics, Change, Turkey

GİRİŞ

“Etik”, son zamanların en popüler kavramlarından biri haline gelmiştir. Etik kavramının başına “akademik” kavramı eklenince konunun önemi biz akademisyenler açısından daha da artmaktadır. Akademik etik, literatürde bilim ve bilim adamı etiği üzerinden yıllar itibarıyla daha çok tartışılan konulardan biri olsa da Türkiye bu konuda fazla yol alamamıştır. Türkiye’de özellikle son yıllarda

bilimsel yayınların güvenilirliği ve bilimsel sürecin işleyişi konusunda yaşanan sıkıntı ve kaygılar artmaktadır. Bu sebeple akademik etiğin temel çalışma alanı olarak seçildiği bu bildirinin ilk bölümünde etik, bilim etiği, bilim adamı etiği ve akademik etik kavramları tanımlanmaya çalışılmış, konunun sadece “yayın” üzerinden ele alınmaması gereği vurgulanıp, akademik etiğin literatürde çok da fazla tartışmaya açılmayan boyutları tartışmaya açılmıştır.

Konu “akademik etik” olunca ikinci olarak üzerinde durulması gereken boyut Türkiye’de akademide etik dışı uygulamalarla mücadele olmalıdır. Bildiride konuya ilke belirleme ve hukuksal mücadele olmak üzere iki açıdan bakılmakta ve bu uygulamaların eksik kalan boyutları tartışılmaya çalışılmaktadır. Etik dışı uygulama denildiğinde ilk akla gelen konu “intihal”dir. İntihal, en ciddi etik dışı uygulamalardan biridir ve güncel basından takip edildiği üzere Türkiye’de en sık karşılaşılan ancak cezalandırma boyutu eksik kalan bir etik dışı uygulamadır. Bu sebeple bildiride intihal konusu üzerinde önemle durulmuştur.

Bildiride üzerinde durulacak üçüncü boyut ise ABD’deki akademik etiğe yönelik çalışmalardır. Örnek ülke olarak ABD’nin seçilme nedeni Dünya genelinde yükseköğretim sistemi birçok ülke tarafından örnek alınan ve akademik etiğe son derece önem veren ülkelerden biri olmasıdır. Burada akademik etik kavramı yalnızca etik dışı davranışlar üzerinden değil daha geniş bir şekilde ele alınmaktadır. Özellikle üniversiteler öğrencilerinden başlayarak akademik etiğe uygun davranmayı yaygın bir şekilde teşvik etmektedirler. Dolayısıyla Türkiye’de akademik etiğin gelişiminin sağlanması noktasında bu ülkede gerçekleşen uygulamaların incelenerek değerlendirilmesinin, konuya ilişkin daha detaylı ve kapsamlı düzenlemelerin ortaya çıkmasına ve üniversitelerde arzulanan değişimin gerçekleşmesine katkı sağlayacağı düşünülmüştür.

Sonuç olarak akademik etik Türkiye’de yapılan çalışmalar incelendiğinde daha çok “intihal” üzerinden tartışılan ancak bunun dışında farklı boyutları da olan önemli bir kavramdır. Bu bildiride yapılması amaçlanan ise öncelikle “akademik etik” kavramını tanımlanmak, Türkiye’de içinde bulunduğumuz dönem itibarıyla kavramın nasıl ele alındığı, hangi boyutlarının öne çıkarıldığı ve Türkiye’de gerçekten akademide etik dışı uygulamalarla mücadele politikasının yeterli olup olmadığını sorgulamaktır. Model ülke olarak seçilen ABD’deki çalışmaların ise Türkiye açısından örnek alınabileceği düşünülmektedir. Çalışmanın arka planında yatan “Akademide etik dışı uygulamalarla mücadele için neler yapılabilir?” genel sorusuna yapılacak olan çalışmada net bir cevap verilemeyecek olsa da aslında sunulacak olan bildirinin ana hedefi; ele alınan her bir bölümde akademik etik üzerinden üniversitede değişimi tartışmaya açmaktır.

1. Etik ve Akademik Etik

Etik kavramı son yılların popüler kavramlarından biridir. Meslek etiği, kamu yönetimi etiği, siyaset etiği üzerinde en çok konuşulanlarıdır. Aslında etik, mantık ve ontolojiyle birlikte felsefenin en eski ve en temel disiplinlerinden biridir. Etik kısaca; “pratik bir etkinlik alanı olan ahlakı teorik bir inceleme konusu olarak ele alan disiplindir.” Etik, ahlakı ele alır, ahlak görüşlerini, öğretilerini irdeleyip sınıflandırır, aralarındaki benzerlik ve farklılıkları ortaya koyar, bunları karşılaştırıp, eleştirir (Özlem: 2004, s.23).

Felsefenin başlangıcından bu yana filozofları en çok meşgul eden soru ve sorunlar etiğe ilişkin olmuştur. Bu anlamda yeni bir kavram olmasa da etiğin günümüzde ele alınış tarzı farklılaşmış, yapılması gerekeni söyleyen ve normlar koyan bir etkinlik haline dönüşmüştür. Ancak bu doğru bir yaklaşım değildir; etik insana ilişkin etik sorunlarla ilgili doğrulanabilir-yanlışlanabilir bilgiler ortaya koyan ya da en azından koyması beklenen bir felsefe disiplini olarak ele alınmalıdır (Tepe, 1998: 12). Oysa günümüzde etik farklı alanlarda “ne yapılması gerektiğini söyleyen”, “etik kod” ya da “ilkeler” üzerinden tartışılan bir hale bürünmüştür.

Bu çalışmada üzerinde durulacak olan kavram ise “akademik etik”tir. Ancak literatürde yapılan taramada akademik etikten önce “bilim etiği” kavramı ile karşılaşmıştır. Bilim etiği çok genel olarak bilimsel çalışma ve faaliyetlerde ahlaka uygun davranış kalıp ve kurallarını benimsemek ve uygulamak olarak tanımlanmaktadır (Aydın, 2010,<http://193.255.91.13/eski/web/Etik.ppt>, E.T.

07.07.2014). Bilim etiği özellikle yayın süreci üzerinden tanımlanan bir kavram olagelmıştır.¹²⁷ Bilim etiğini tamamlayan bir başka kavram ise “bilim insanının etiği”dir. Bilim insanı etiği açısından bakıldığında, bilim insanı toplumda ilerlemeye, gelişmeye destek olacak bu anlamda “toplumun önünü açacak” bir sınıf olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımdan yola çıkarak, bilim insanının değişen dünya ile birlikte toplumsal ve etik sorumluluklarının arttığı iddia edilebilir. Ancak akademik alanda yaşanan sorunların bilim etiğine ve bilim insanının etiğine gölge düşürdüğü iddia edilmektedir. Türkiye Bilimler Akademisi Bilim Etiği Komitesi’nin 2002’de yayınladığı bir raporda, özellikle son yıllarda bilimsel yayınların güvenilirliği ve bilimsel sürecin işleyişi konusunda yaşanan sıkıntı ve kaygıların arttığı belirtilmektedir. Özellikle içinde bulunduğumuz dönem itibarıyla akademik yükseltmeler, araştırma fonlarına başvurular ve akademik prestij kaygıları nedeniyle akademisyenler ister istemez “daha çok yayın yapma” baskısı altına alınmıştır. Bu durum hem akademisyenler arası rekabeti arttırmakta hem de yayın sayısının bilimsel başarı ölçütü olarak görülmesine yol açmaktadır. Bu baskı pek çok akademisyeni hızlı ama niteliksiz yayın çıkarmaya itmekte böylece bilimsel çalışmalarda sapma çok hızlı bir şekilde artmaktadır (Türkiye Bilimler Akademisi Bilim Etiği Komitesi, 2002: 11, 12). Bilimsel yayının fazla olmasının “temel kriter” olarak alındığı bir dönemde, üniversitelerde akademisyenler arası yaratılan böyle bir rekabet ortamında, yaşanan sorunları yalnızca bilim ve bilim insanı etiği üzerinden çözmeye çalışmak doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Akademisyenlerin yaşadıkları kadro sorunları, maaş sorunları, üniversitelerde bilimsel yayını teşvik ve yurtdışı konferansları vs. destek için ayrılan payların azlığı vb. sorunlar çözülmedikçe bilim insanının etiğini konuşmak üniversitede değişim açısından bir anlam ifade etmeyecektir. Öncelikle bu sorunlar bir bütün olarak görülmeli ve ona uygun çözüm yolları aranmalıdır.

Akademik etik ise bilim ve bilim insanı etiğine göre daha kapsamlı bir kavramdır. Sadece bilimsel çalışma değil, akademisyenlerin bilimsel etkinlik sürecini de kapsar. Akademik etik bir tanıma göre; “Başta üniversiteler olmak üzere bütün eğitim ve bilim kuruluşlarında yürütülen faaliyetlerin genel ahlak felsefesine ve meslek etiğine uygun olarak yapılmasıdır. Bu bağlamda bilimde etik kavramını araştırmada etik, eğitimde etik, öğrencilerle ilişkilerde etik, yönetimde etik olarak boyutlandırmak mümkündür.” (Büken, 2006: 167). Bu tanımdan yola çıkarak akademik etiğin akademisyen-üst yönetim, akademisyen-akademisyen, akademisyen-öğrenci boyutlarını da ilgilendiren pek çok yönü bulunduğunu söyleyebiliriz.

Akademik etik, akademisyenlerin kendilerini doğrudan denetleyebilecekleri bir mekanizma olarak da tanımlanmaktadır. Bu anlamda akademik etik, akademik ve uygulamalı faaliyetleri kapsayan bir “mesleki etik ilkeler bütünü”dür. Bu kavramın akademide hâkim olmasıyla uzun vadede üniversitelerde akademik ve uygulamalı faaliyetlerin etkisinin artacağı iddia edilmektedir (Büken, 2006: 167) Ancak üniversitelerin ve akademisyenlerin mevcut problemleri çözülmeden bu ne kadar mümkündür? Bu anlamda üniversitede değişimi “akademik etik” üzerinden düşünürken akademik özgürlük, akademik özerklik gibi kavramları da düşünce sistemine dâhil etmek gerekmektedir. Bununla birlikte kavram “farkındalık yaratmak” ve üniversitede değişimi tartışmaya açmak bakımından önemli bir başlangıç noktası olarak kabul edilebilir.

Akademik etik kavramını bu şekilde tanımladıktan sonra aşağıda Türkiye’de akademide etik dışı uygulamalarla mücadele konusu ele alınacaktır.

2. Türkiye’de Akademide Etik Dışı Uygulamalarla Mücadele

Akademide etik dışı uygulamalarla mücadele dediğimizde konuyu ilke kuralları belirleme ve hukuksal mücadele olmak üzere iki boyutlu olarak düşünebiliriz. Öncelikle akademide etik dışı uygulamalarla ilgili olarak ilke kuralları getiren ve konuyla ilgili akademik yayınlar yapan birimler kurulmuştur. Bunlardan biri TÜBİTAK bünyesinde oluşturulan “Araştırma ve Yayın Etiği Kurulu”dur. TÜBİTAK akademide etik dışı uygulamalara ilişkin bir dizi çalışma yürütmektedir. Bir

¹²⁷ Disiplinsiz araştırma, yinelenen yayın, sahtecilik, saptırma ve aldatmaca, uydurmacılık, aşırı macılık bilimde etik dışı davranış türlerinden bazılarıdır. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Türkiye Bilimler Akademisi Bilim Etiği Komitesi, 2002: 37-40).

diğeri kurul ise, TÜBA bünyesinde oluşturulan “Bilim Etiği Kurulu”dur. Akademide etikle ilgili çalışmalar yapan bir diğer Kurul ise Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu’dur.

Türkiye’de etik kavramı çeşitli alanlarda tartışıla gelen bir kavram olsa da (özelde kamu etiği), kavramın öneminin artması Avrupa Birliği müktesebatına uyum sürecinde olmuştur. 2004 yılında 5176 sayılı Kanunla Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Kurulun görevi kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, kamuda etik kültürün oluşumunu sağlamak ve denetim yapmaktır. Askeri ve adli personel gibi akademik personel de Kurulun görev alanı içerisinde yer almamaktadır (Sayan, 2010: 154-164). Ancak Etik Kurulun üstlendiği “Kamu Sektöründe Etiğin Güçlendirilmesi” projesi kapsamında hedeflerden biri, devlet üniversiteleri ve meslek kuruluşları için etik davranış ilkeleri geliştirilmesi ve bu kuruluşlardaki etik komisyonlarının eğitim faaliyetleri için kapasitelerinin artırılmasıdır (<http://www.etik.gov.tr/ProjeDetay.aspx?id=7&tur=2>, E.T. 28.06.2014). Bu bağlamda Etik Kurulun çalışmaları sürmektedir.

Etikle ilgili kurulların başlıca amaçları konuyla ilgili duyarlılıkların artırılması, değerlerin oluşturulması ve denetim konusunda farkındalık yaratılmasıdır (Uçak ve Birinci, 2008: 196). Ancak geline nokta kurulların çalışmalarının yeterli olduğunu söylemek mümkün gözükmemektedir. Türkiye’de bilime ilişkin konuların yeterince tartışılmadığı ve sorunsallaştırılmadığı düşünülürse, bu alanda kurumsallaşmaya büyük gereksinim vardır (Ecevit, 2006: 84).

Akademide etik dışı uygulamaların diğer boyutu ise hukuksal boyuttur. Hukuksal boyut dendiğinde ise karşımıza çoğunlukla “intihal” suçu çıkmaktadır. İntihal, Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesinde; “Başkalarının fikirlerini, metotlarını, verilerini, uygulamalarını, yazılarını, şekillerini veya eserlerini sahiplerine bilimsel kurallara uygun biçimde atıf yapmadan kısmen veya tamamen kendi eseriymiş gibi sunmak” olarak tanımlanmaktadır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere intihal suçunun işlenmesi için eseri bütünüyle kopyalamak gerekmez, bazı pasajların, bölümlerin, ibarelerin de eser sahibinin adı belirtilmeksizin alınması ya da eserin diziminde değişiklikler yapılarak kopyalanması da intihaldir (Yaman, 2012: 1557). İntihal suçu Türkiye’de öğretim üyeliğinden çıkarılmayı gerektiren bir suç kapsamında iken Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 20 Eylül 2012’de verdiği kararla¹²⁸ intihal yapan öğretim üyelerinin meslekten atılmasının önü kapanmıştır. Aslında Danıştayın kararı intihal suçunu cezasız bırakmak olarak yorumlanmamalıdır. Ancak disiplin yönetmeliğinin¹²⁹ ilgili hükümleri iptal edilince intihal suçu cezasız kalmıştır. YÖK bu duruma ilişkin bir açıklama yaparak Danıştayın aldığı bu kararla mevcut durumda söz konusu cezalar ve bu cezaları gerektiren fiiller ortadan kalktığından YÖK Disiplin Yönetmeliğinin değiştirildiğini duyurmuştur. Değiştirilen yönetmelikte¹³⁰ intihale ilişkin husus “kamu görevinden çıkarma cezası” gerektiren hükümler içerisinde değerlendirilmiştir. Böylece verilen ceza yeni yönetmelikte daha da ağırlaştırılmıştır. Ancak bu cezanın tıpkı öğretim üyeliğinden çıkartma gibi pratikte uygulama alanı olmayacak bir ceza olduğu iddia edilmektedir. Bu görüşe göre cezanın çok ağır olması değil, her suç işlendiğinde ceza alınacağını bilmesiyle caydırıcılığının sağlanacağı düşünülmektedir. Vicdani kararların da devreye gireceği böyle bir durumda karar verici akademisyenler zorlanacak ve bu cezalar çok ender durumlarda verilecektir. Bu durum da intihal

¹²⁸ "21.08.1982 tarih ve 17789 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yükseköğretim Kurumları Yönetici Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliğinin 'Üniversite Öğretim Mesleğinden Çıkarma Cezası'na ilişkin bölümünün iptali amacıyla açılan davada Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 20.09.2012 tarihli E.N:2007/1815 K.N:2012/1218 sayılı kararı ile Üniversite Öğretim Mesleğinden Çıkarma Cezası ve bu cezayı gerektiren fiiller; yine Yönetmeliğin 'Yönetim Görevinden Ayırma Cezası'na ilişkin bölümünün iptali amacıyla açılan davada Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun E.N:2011/2486 K.N:2012/1698 sayılı kararı ile Yönetim Görevinden Ayırma Cezası ve bu cezayı gerektiren fiiller; yine Yönetmeliğin 'Görevinden Çekilmiş Sayma Cezası'na ilişkin bölümünün iptali amacıyla açılan davada Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 2007/1018 K.N: 2012/1333 sayılı kararı ile Görevinden Çekilmiş Sayma Cezası ve bu cezayı gerektiren fiiller iptal edilmiştir."

¹²⁹ “Yüksek Öğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği”, RG: 21.08.1982, 17789.

¹³⁰ “Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”, RG: 29.01.2014, 28897.

suçunun cezasız kalması sonucunu doğuracaktır (<http://bilimakademisi.org/wp-content/uploads/2014/02/Etik-Komisyonu-Raporu-Taslak-2.pdf>, E.T..24.06.2014).

YÖK'ün Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesinde intihal dışında farklı etik ihlalleri de tanımlanmaktadır. Bunlar; sahtecilik, çarpıtma, tekrar yayım, dilimleme, haksız yazarlık ve diğer etik ihlal türleridir. Yönergede belirtildiği üzere etik ihlallere ilişkin dosyaları incelemek üzere hem YÖK'ün hem de devlet ve vakıf üniversitelerinin kendi bünyesinde bilimsel araştırma ve yayın etiği kurulları oluşturulacaktır. Yöntem Yönergenin 12. maddesine göre kısaca şöyledir: Üniversitelerarası Kurul (ÜAK) Başkanlığı tarafından ya da bireysel şikâyetle YÖK Başkanlığına gelen etik ihlal iddiaları inceleme yapılmak üzere bilimsel araştırma ve yayın etiği kurullarına iletilir. Doçentlik başvurularına ilişkin etik ihlal iddiaları dışında kalan şikâyet ve ihbar başvurularıyla ilgili inceleme işlemlerinin ilgili üniversitelerin bilimsel araştırma ve yayın etiği kurullarınca yapılmasına YÖK Başkanlığınca karar verilmektedir. Kurullarda oylanarak kabul edilen kesin raporlar YÖK Başkanlığına sunulur. Etik ihlali saptanan kimselerle ilgili YÖK Başkanlığı adli ve idari süreci başlatır (http://www.yok.gov.tr/web/guest/icerik/-/journal_content/56_INSTANCE_rEHF8BIsfYRx/10279/18187, E.T. 07.07.2014).

YÖK'ün yönergesinde düzenlendiği üzere, intihal ve sahtecilik şeklindeki etik ihlallerinde *inceleme başlatılması* herhangi bir süre sınırlamasına tabi değilken; disiplin yönetmeliğinin 19. maddesine göre; *“Kamu görevinden çıkarma cezasında altı ay içinde disiplin kovuşturmasına başlanmadığı takdirde disiplin cezası verme yetkisi zamanaşımına uğrar.”* Yine 19. maddeye göre *“Disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin işlendiği tarihten itibaren nihayet iki yıl içinde disiplin cezası verilmediği takdirde ceza verme yetkisi zaman aşımına uğrar.”* Bu hükümler Türkiye’de pek çok akademisyenin ceza almasının önüne geçmiş hükümler olup, bu hükümlerin düzenlenmesindeki mantık anlaşılabilir değildir. Yine YÖK'ün yönergesine göre; *“intihal ve sahtecilik haricindeki etik ihlallerinde eylemin gerçekleştiği tarihten itibaren on yıl geçtikten sonra etik inceleme yapılamaz. İntihal ve sahtecilik haricindeki diğer etik ihlallerinde, etik ihlal teşkil eden eylemin öğrenildiği tarihten itibaren iki yıl içinde etik inceleme başlatılmaması halinde etik ihlal iddiası incelenemez.”* Zamanaşımı ile ilgili bu hükümler ilgili suçların cezalandırılmasında “süre kısıtı” koymakta ve özellikle intihal suçunda akademisyenleri “cezasız” bırakmaktadır. Böylece yaptırımsız kalan intihal suçları artarak devam etmektedir.

Mağdur hakkını (yukarda sayılan yollarla birlikte) mahkemede de arayabilir. Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu¹³¹ madde 71’e göre başkasına ait esere kendi eseri olarak ad koyan kişi altı aydan iki yıla kadar hapis veya adli para cezasıyla cezalandırılır. Bu suçu, dağıtarak veya yayımlayarak işleyenlere de verilecek hapis cezasının üst sınırı beş yıl olup, adli para cezasına çevrilmez. Kanuna göre bir eserden kaynak göstermeksizin alıntı yapanlara, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası verilir veya adli para cezasıyla cezalandırılır. Hak sahibi kişilerin izni olmaksızın, alenileşmemiş bir eserin içeriği hakkında kamuya açıklamada bulunan kişi altı aya kadar hapis cezasına çarptırılır. Bir eserle ilgili olarak yetersiz, yanlış veya aldatıcı nitelikte kaynak gösteren kişiler de altı ay kadar hapisle cezalandırılır.

Yukarda anlatılmaya çalışılan bu düzenlemelere karşın intihaller ve diğer etik dışı uygulamalar azalmamakta aksine zaman içinde hızla artmaktadır. TÜBA Bilim Etiği Komitesi’nin 2002’de yayınladığı bir raporda, özellikle son yıllarda bilimsel yayınların güvenilirliği ve bilimsel sürecin işleyişi konusunda yaşanan sıkıntı ve kaygıların da arttığı belirtilmektedir (Türkiye Bilimler Akademisi Bilim Etiği Komitesi, 2002: 11, 12). Özellikle intihal suçunun zamanaşımına uğraması akademisyenlerin yaptığı bu etik dışı uygulamayı cezasız bırakmaktadır. Görülüyor ki bu durum Türkiye’de akademinin büyük bir sorunu haline gelmiştir ve sorun daha da büyüyecektir. İntihal suçunun kamu hizmetinden çıkarılma gibi “ağır” bir cezayla cezalandırılmasının uygulanamayacağını tartışması bir yana bir başka tartışma da doçentlik başvurularına ilişkin etik ihlal iddiaları dışında kalan şikâyet ve ihbar başvurularıyla ilgili inceleme işlemlerinin ilgili üniversitelerin bilimsel araştırma ve yayın etiği kurullarınca yapılabilecek olmasıdır. Bu Kurulların alacakları kararların objektifliğine eş-dost bağlantılarını ve siyasi baskılar nedeniyle gölge düşeceği tartışılmaktadır (Bardakçı, 2014 <http://plagiarism-turkish.blogspot.com.tr>, E.T.24.06.2014).

¹³¹ RG: 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu, RG: 13.12.1951, 7981.

Görüldüğü üzere kamu hizmetinden çıkartılma gibi ağır bir disiplin cezası gerektiren intihal suçu bir taraftan uygulamadan izleyerek takip ettiğimize göre zamanışımı nedeniyle cezasız kalmakta, diğer etik dışı uygulamalar için kurulacak olan Üniversite Etik Kurullarının vereceği kararların bilimselliği sorgulanmaktadır. Bununla birlikte bilim hırsızlığı cezasının hafifletilmesi ya da bu suçun cezasız kalması üniversitelerin yozlaşmasına da neden olacaktır.¹³² Alana ilişkin sorunlar ele alınıp, çözülmeye çalışılırken gözden kaçırılmaması gereken bir husus ise bilim- iktidar ilişkisidir. Konu etik dışı uygulamalar olunca iktidar odaklarının, bilimi, kendi amaçları doğrultusunda yönlendirme eğilimleri, keyfi cezalandırmalar ya da cezalandırmamalar hep sürecelecektir. Bilimin bu iktidar alanına ilişkin sorunlardan kendini arındırabilmesi ise hiç kolay olmayacaktır.

3. Amerika Birleşik Devletleri'nde Akademik Etiğe Yönelik Çalışmalar

Amerika Birleşik Devletleri, akademik etik konusunu oldukça kapsamlı ve geniş bir şekilde ele alan bir ülkedir. Bu çerçevede akademik etik dendiğinde öğrenci, akademisyen, üniversite çalışanları ve kurumları içeren ve içerisinde akademik özerklik, akademik özgürlük ve akademik dürüstlük gibi temel unsurları da barındıran bir kavram anlaşılmaktadır. Dolayısıyla fakülte üyelerinin, akademisyenlerin ve öğrencilerin hem birbirleri ile olan ilişkilerinde hem de sorumluluk ve yükümlülüklerini yerine getirirken her anlamda akademik etiğe uygun hareket etmeleri beklenmektedir. Akademideki istenmeyen davranışlar ya da akademik dürüstlüğü tehdit eden faaliyetlere; uydurma bilgi üretmek, bilgileri çarpıtmak, intihal, fonların kötüye kullanımı, farklı şekillerde gerçekleştirilen tacizler ve buna benzer faaliyetler örnek verilebilir (Bruhn at al., 2002: 475). Çeşitli sosyal ve hukuki yaptırımlara konu olan bu tarz faaliyetlerin önüne geçme noktasında üniversitelerde ve üniversiteler dışında olmak üzere çeşitli kontrol ve denetim mekanizmalarının oluşturulduğu görülmektedir.

Amerikan üniversiteleri özellikle üniversite içinde öğrenciler başta olmak üzere üniversite bünyesindeki herkesin akademik etiğe ve akademik dürüstlük politikasına uygun hareket etmesine büyük önem vermektedirler. Birçok üniversite akademik etiğe yönelik bilgilendirme faaliyetleri gerçekleştirmekte; üniversiteler akademik etik ve akademik dürüstlüğü ilişkin politikalarını ve varsa kendi etik ilkelerini internet sitelerinden açıkça paylaşmaktadırlar. Amerika'daki birçok üniversitenin internet sitesinde akademik etiğe ve akademik dürüstlüğü sağlanmasına yönelik üniversite politikasını, etik dışı faaliyet ve davranışların neler olduğunu, bu faaliyet ve davranışların önlenmesi noktasında öğrenci, akademik personel ve kurumun yükümlülük ve sorumluluklarını ve nihayetinde bu tarz etik dışı faaliyetlere uygulanacak cezalandırma prosedürü belirtilmektedir¹³³. Bunun yanında üniversiteler, üniversiteye giren her öğrenciye ahlaki sözleşme (code of conduct) imzalatmaktadır ve bu sözleşmede kopya çekmemek, bilimsel hırsızlık yapmamak gibi üniversitede uyulacak ahlak kuralları sayılmaktadır (Cemal, 2004). Özellikle bilimsel hırsızlığın önlenmesi noktasında, bu amaçla hazırlanan yazılımların da aktif bir şekilde kullanıldığı görülmektedir. Ülkede, Amerikan Üniversiteleri Derneği (Association of American Universities-AAU) gibi bazı bilimsel topluluklar da üyeleri için bazı araştırma etiği standartları önermekte ya da geliştirmektedirler (Teich and Frankel, 1992'den aktaran Bruhn at al., 2002: 475). Üniversiteler ve kolejlerin araştırmaların etik kurallara uygunluğunu çeşitli kurumsal inceleme kurulları ve araştırma ofisleri aracılığıyla izlemeleri söz konusudur (Bruhn at al., 2002: 475). Birçok üniversitenin akademik etiğe aykırı faaliyet ve davranışlarda neredeyse hiç tolerans göstermedikleri söylenebilir.

Üniversite dışında da özellikle devlet organlarının konuya büyük önem verdiği görülmekte; federal hükümet yönetimi ve kongre bu tarz konuların araştırılması ve üzerinde titizlikle durulmasını desteklemektedir (Jian, 2012: 31). Konuya verilen önem çerçevesinde 1976 yılında öncelikle araştırmacıların akademideki istenmeyen davranışlarının tehlikelerine ilişkin farkındalığı arttırmak amacıyla Bilim ve Teknoloji Politikaları Ofisi (The Office of Science and Technology Policy-OSTP) açılmıştır. 1985 yılında Ulusal Sağlık Enstitüsü (National Health Institute), ülkedeki bilimsel

¹³² <http://www.hurriyet.com.tr/egitim/25445030.asp> (E.T. 06.05.2014).

¹³³ Örnek olarak bakınız: Northeastern University, <http://www.northeastern.edu/osccr/academicintegrity/> (E.T: 24.06.2014) ; Syracuse University, http://supolicies.syr.edu/ethics/acad_integrity.htm (E.T: 24.06.2014) ; Boston University, <http://www.bu.edu/academics/policies/academic-conduct-code/> (E.T: 24.06.2014).

kurumlardan gelen akademik dürüstlük ihlallerine ilişkin bildirimlerle ilgili çeşitli düzenleme ve prosedürler geliştirmekle sorumlu kılınmıştır. 1992 yılında Sağlık ve Beşeri Hizmetler Departmanı (Department of Health and Human Services) altında Araştırma Dürüstlüğü Ofisi (The Office of Research Integrity-ORI) oluşturulmuş ve bu ofis 1993 yılında söz konusu birim içinde bağımsız bir birim haline gelmiştir (Huang, 2005’den aktaran Jian, 2012: 31). 2000 yılında da “Federal Araştırma Suiistimal Politikası” (Federal Research Misconduct Policy) kabul edilmiş ve federal hükümet bünyesinde yer alan ve federal hükümetle ilişkili araştırma enstitülerini, üniversiteleri ve sanayi kuruluşlarını da kapsayan şekilde araştırma etiğine ilişkin temel düzenlemeler belirlenmiştir (The Office of Research Integrity Web Site, 2014a).

Amerika’da bilimsel araştırmalarda etik dışı faaliyetlerle mücadele konusunda federal düzeydeki resmi organ “Araştırma Dürüstlüğü Ofisi (The Office of Research Integrity-ORI)”dır. Kurum, araştırmalardaki intihal ve uydurma bilgi üretmek ya da bilgileri çarpıtmak gibi birçok bilimsel etiğe aykırı davranışlara ilişkin vakaları incelemekte ve sonuca bağlamaktadır. Etiğe aykırı davranışların sonuçları, söz konusu davranışların ağırlığına bağlı olarak değişmekte ve çeşitli hukuki yaptırımlar ile de sonuçlanabilmektedir. Bunun yanında Kurum, düzenli olarak faaliyet raporları ve bültenler yayınlamakta ve örnek olması amacıyla etik dışı davranışlara ilişkin kimi vakaları da kamuoyu ile paylaşmaktadır (The Office of Research Integrity Web Site, 2014b). Yapılan inceleme sonucunda araştırmalarında etik dışı unsurların bulunduğu tespit edilen araştırmacılara; hibe ve sözleşme yoluyla federal fonları kullanabilme uygunluğundan mahrumiyet ya da men edilme, danışmanlık yapma ya da hakem ve danışmanlık komitelerinde yer alma yasağı, kurum tarafından denetleme ve inceleme başlatılması, yayınlanan çalışmaya ilişkin geri çekme ya da düzeltme gönderme zorunluluğu gibi idari eylemler uygulanmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi hangi idari eylemin uygulanacağı sözü edilen etik dışı davranışın ciddiyetine bağlı olarak değişmektedir. Genellikle üç yıllık bir süre için uygulanan bu eylemlerin süreleri yapılan etik dışı faaliyete bağlı olarak bir yıldan hayat boyuna kadar değişiklik gösterebilmektedir (The Office of Research Integrity Web Site, 2014c).

Federal düzeyde akademik etik ve dürüstlüğü yönelik politikalar değerlendirildiğinde bunların; “etik dışı davranışların tanımlanmasını, ivedilikle incelenmesini ve gerekirse bu davranışlarda bulunanların yargılanmalarını, konuya ilişkin resmi ofislerin ve ilgili kurumların hesap verilebilirliğinin sağlanmasını, rapor edilen etik dışı davranışlar konusunda yapılacak inceleme ve hukuki prosedürlerin her hangi bir gecikme olmaksızın zamanında gerçekleştirilmesini, bu tarz etik dışı davranışları rapor edenlerin korunmalarını ve nihayetinde mevcut etik dışı davranışların düzeltilmesi ve önlenmesine yönelik gerekli her türlü önlem ve düzenlemelerin hayata geçirilmesini” içerdiği söylenebilir (Huang, 2005’den aktaran Jian, 2012: 31).

Akademik etiğin etkinliğinin artması ve akademiye çok çeşitli etik dışı faaliyetlerle mücadele noktasında üniversite içinde ve dışında gerçekleştirilen düzenlemelerin yanında, direkt olarak akademik personele akademik davranışlarında yol göstermeye yönelik olarak hazırlanmış düzenlemelerin de olduğu görülmektedir. Bu konudaki en temel düzenleme “Amerikan Üniversite Profesörleri Derneği (American Association of University Professors (AAUP))” tarafından gerçekleştirilmiştir. 1915 yılında kurulan ve misyonu içinde yükseköğrenim için temel mesleki değerleri ve standartları tanımlamak da bulunan AAUP; 1966 yılında “Meslek Etiği Beyanı (Statement on Professional Ethics)”nı kabul etmiş ve 1987 ve 2009 yıllarında bu beyanda revizeler gerçekleştirmiştir (American Association of University Professors Web Site, 2009; 2014).

AAUP, kuruluşundan itibaren akademik kariyerin ve bu mesleğe mensup olmanın bazı özel sorumlulukları da beraberinde getirdiğini kabul etmiş ve meslek mensuplarının etik standartlara uygun davranmalarını desteklemiştir. Söz konusu “Meslek Etiği Beyanı”nda da buradan hareketle beş temel sorumluluk alanını sıralamıştır. Bunlar profesörlerin; 1) kendi disiplinlerine olan sorumlulukları; 2) öğrencilerine olan sorumlulukları; 3) meslektaşlarına olan sorumlulukları; 4) kurumlarına olan sorumlulukları ve 5) topluma olan sorumluluklarıdır (Smith and Granderson, 2014; AAUP Web Site, 2009). Bu sorumluluklar çerçevesinde “Meslek Etiği Beyanı”nda yer alan ifadelerden bazıları şunlardır;

- “Profesörler, enerjilerini bilimsel yetkinliklerini arttırmaya ve geliştirmeye adanmışlardır. Bilgiyi kullanma, onu zenginleştirme ve iletmede eleştirel bir şekilde kendilerini denetim altında tutarak muhakeme yapma yükümlülüğünü kabul ederler.

- Öğrencilerinin özgür bir şekilde bilgi ve öğrenme peşinde olmalarını teşvik ederler. Dürüst akademik davranışları geliştirmek için her türlü makul çabayı gösterirler.
- Öğrenci değerlendirmelerinin, öğrencinin gerçek değerini yansıtacak şekilde olmasını sağlamaya çalışırlar.
- Öğrencilerine ve meslektaşlarına karşı ayrımcılık ya da tacizde bulunmazlar.
- Kendi fikirlerinden farklı bulgular ve sonuçlara ulaşırsalar da meslektaşlarının özgürce araştırma yapmalarını savunurlar.
- Meslektaşlarına ilişkin mesleki kanaatlerinde ve değerlendirmelerinde objektif olmaya çalışırlar.
- Kurumlarının belirtilen yönetmeliklerine uygun davranırlar ve kurumları içindeki sorumluluklarına gereken önem ve dikkati verirler.
- Özel olarak konuştuklarında ya da hareket ettiklerinde, bağlı oldukları üniversite adına konuşuyor ya da hareket ediyor izlenimi vermekten kaçınırlar.
- Özgür araştırma koşullarını teşvik etmek ve akademik özgürlüğün kamuoyu tarafından daha fazla anlaşılmasına katkıda bulunmak noktasındaki yükümlülüklerini kabul ederler¹³⁴ (American Association of University Professors, 2009).

AAUP, öğretim üyelerinin bireysel görevi kötüye kullanma ya da suiistimal örneklerine karışmamakta; ancak kurumsal düzeyde akademik kurumlar için kabul edilmez davranışlarda müdahil olmaktadır. Bireysel fakülte şikayetleri, sıkıntılar ve çatışmalar ile ilgilenen akademik kurumlar bünyesinde geliştirilmiş çeşitli prosedürler bulunmaktadır (Bruhn at al., 2002: 463). Dolayısıyla bu tarz bireysel konular öncelikli olarak kurum bünyesinde incelenmekte ve değerlendirilmekte daha sonra gerekli görülmesi halinde ilgili diğer makamların da desteği alınmaktadır.

Akademideki etik dışı faaliyetlerle mücadele konusunda çalışmalarını sürdüren bir diğer kuruluş “Amerikan Eğitim Araştırmaları Topluluğu (American Educational Research Association-AERA)”dur. Kurum; 1916 yılında kurulan, eğitim konusunda çalışmalar yaparak bu konudaki bilimsel araştırmaları teşvik eden ve eğitimi geliştirmek ve kamu yararına hizmet için bu araştırmaların kullanımını, bu araştırmalardan elde edilen sonuçların yaygınlaştırılmasını ve bu sonuçların pratikte uygulanmasını destekleyen ulusal bir araştırma topluluğudur (American Educational Research Association Web Site, 2014a). Topluluk, 1992 yılında etik standartları kabul etmiş, 2011 yılında da bunları topluluk konseyi tarafından onaylanan “AERA Etik Kodları” ile değiştirmiştir. Şu anki kodlar ile, eğitim sektöründeki araştırmacıların mesleki çalışmalarını düzenleyen etik ilke ve standartlar belirtilmekte ve onlara araştırmalarında, öğretmenliklerinde, hizmetlerinde ve ilgili mesleki işlerinde rehberlik etmek amaçlanmaktadır (American Educational Research Association Web Site, 2014b).

Söz konusu etik kodlara ayrıntılı bir şekilde bakıldığında, beş temel ilke ve belirli etik standartlardan oluştuğu görülmektedir. Bu çerçevede etik kodda tanımlanan beş temel ilke sırasıyla: “mesleki yeterlilik; dürüstlük; mesleki, bilimsel ve akademik sorumluluk; insanların haklarına, onurlarına ve farklılıklarına saygı ve sosyal sorumluluk”tur. Etik standartlar ise: “bilimsel, akademik ve mesleki standartlar; yeterlik; uzmanlığın kullanımı ve kötüye kullanımı; uydurma, sahtekârlık ve intihal; zarardan kaçınma; eşit muamele yapma; faydalanmama; taciz; istihdam kararları; çıkar çatışmaları; kamu ile iletişim; gizlilik; bilgilendirilmiş onam; araştırma planlama, uygulama ve yaygınlaştırma; yazarlık itibarı; yayın süreci; eleştirmen ya da hakemlerin sorumlulukları; eğitim programlarında öğretim, eğitim ve yönetme; kılavuzluk etme; gözetim; sözleşmeli hizmetler ve danışmanlık hizmetleri ile AERA’nın etik kodlarına uyma” başlıkları altında ayrıntılandırılmışlardır¹³⁵ (American Educational Research Association, 2011). AERA, üyelerinin bu kodda yer alan ilke ve standartlara uygun hareket etmelerini beklemektedir ve bu ilke ve standartların ihlali halinde üyeliğin sona erdirilmesini de içeren çeşitli yaptırımların yürürlüğe konması söz konusudur (American Educational Research Association, 2011: 146).

¹³⁴ “Meslek Etiği Beyanı”nın tamamı için bakınız: AAUP, 2009: <http://www.aaup.org/report/statement-professional-ethics> (E.T.: 27.06.2014).

¹³⁵ “AERA Etik Kodları”nın tamamı için bakınız: AERA, 2011: [http://www.aera.net/Portals/38/docs/About_AERA/CodeOfEthics\(1\).pdf](http://www.aera.net/Portals/38/docs/About_AERA/CodeOfEthics(1).pdf) (E.T.: 27.06.2014).

Görüldüğü üzere Amerikan üniversiteleri, hükümet ve çeşitli kuruluşlar akademik etiğe son derece önem vermektedir. Akademik etik kavramını sadece intihal, çarpıtma vb. araştırma etiğine aykırı davranışlar üzerinden değil oldukça geniş kapsamlı bir çerçevede akademik özerklik, akademik özgürlük ve dürüstlük konularını da içeren bir şekilde ele almakta ve özellikle yükseköğretimde üniversite öğrencilerinden başlayarak bu konuda oldukça ciddi bir politika izlemektedirler. Amerika’da akademik camianın akademideki etik dışı davranışlar ya da suiistimaller üzerine oldukça fazla çalıştığı, tartıştığı, yazıp çizdiği görülmektedir. Buna ek olarak akademik davranış kurallarına ilişkin çok sayıda araştırma ve rapor hazırlanmakta; komiteler oluşturulmakta ve paneller, çalıştaylar, sempozyumlar düzenlenmektedir (Bruhn at al., 2002: 464). Ancak, tüm bu çalışmalara ve düzenlemelere rağmen akademik etiğe aykırı davranışların halen varlığını sürdürmesi ve birçok disiplinde ülkenin en prestijli kurumlarında bile görülmesi söz konusudur. Buradan hareketle akademik etiğe ilişkin düzenlemelerin, bu tarz davranışları önleme noktasında ne ölçüde etkili olduğu sorgulanabilir. Amerika özelinde bu tarz bir sorgulamayı yapan Callahan (1982: 339-340)’a göre; “hayal edilebilecek en mükemmel üniversite ve bu üniversite için olabilecek en mükemmel toplulukta bile ahlaki ikilemler ortaya çıkacaktır”. Dolayısıyla akademik hayatta çok sayıda aktörün bulunduğu ve çeşitli farklı hedeflerin aynı anda kovalandığı düşünüldüğünde en ideal şartlarda bile ahlaki ikilemlerin ve zorlayıcı seçimlerin her zaman var olması söz konusudur. Bunun yanında; akademik kurumda kalıcı bir pozisyonu ya da sürekli bir görev süresi olmayan fakülte üyelerinden hem çok iyi bir eğitimci olmaları hem de aynı zamanda üniversitede bulunmalarının bedeli olarak hızlı bir şekilde yayın yapmaları beklentisinin olması; alana ilişkin özel bilimsel dergilerde yayın yapma talebi çerçevesinde üniversite dışında toplum için bir şeyler yazmanın ve kişinin kendi uzmanlık alanı dışındaki meslektaşları ile çalışarak zaman geçirmesinin takdir edilmemesi; fakülte üyelerinin yöneticilerin çeşitli şekillerdeki ortaya çıkabilen taciz ve yıldırımları ile başa çıkma mücadeleleri ve buna benzer daha birçok sorunun varlığında etik ilke ve standartlar üretmek yardımcı olacak fakat tek başına yetersiz kalacaktır (Callahan, 1982: 340-341).

Buradan hareketle, yalnızca akademik etik ilke ya da kodlar üretmenin akademik etiğe aykırı davranışları ne tamamen ortadan kaldıracığını ne de tek başına yeterli olacağını söylemek mümkündür. Akademideki etik dışı davranışları tamamen ortadan kaldırmak mümkün olmasa da, bu tarz davranışlarla mücadele etme noktasında kararlı ve etkili bir politika izlemek söz konusu davranışların azaltılmasında fayda sağlayacaktır.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

İntihal boyutu dışında akademik etik, üzerinde çok fazla düşünülen ve tartışılan bir kavram olmamıştır. Aslında kavramın bilimsel yayın süreci dışında akademisyen-üst yönetim, akademisyen-akademisyen ve akademisyen öğrenci boyutlarına da içeren pek çok yönü bulunmaktadır. Bu anlamda akademik etik, üniversitede değişimi tartışmak için önemli bir başlangıç noktası olarak kabul edilebilir. Ancak akademide yaşanan kadro sorunları, maaş sorunları, bilim-iktidar ilişkisi, akademik özerklik vs. gibi üst başlıklarla kavramın ele alınması ve tartışılması yerinde olacaktır. Akademik etiği belli kodlara indirgemek, uyulması gereken kurallar şeklinde mevzuata konu etmek ise Türkiye’de üniversitenin dönüşümü ve gelişimi açısından bir fayda sağlamayacaktır. Bu anlamda Türkiye’de ilke düzenleme çalışmaları ve hukuksal düzenlemelerin etik dışı uygulamalarla mücadele etmede yeterli olmadığı rahatlıkla söylenebilir. Farklı ülke deneyimleri bu noktada Türkiye için bir örnek teşkil edebilir.

Amerika örneği değerlendirildiğinde öncelikle konunun Türkiye’den farklı olarak akademik özerklik, akademik özgürlük, öğrenci- akademisyen, üniversite- akademisyen, akademisyen-akademisyen ve akademisyen-toplum boyutlarını da içeren bir şekilde ele alındığı söylenebilir. Türkiye özelinde konunun bu şekilde geniş kapsamlı olarak değerlendirilmesi üniversitelerde arzulan değişimin sağlanabilmesi noktasında önemli bir katkı sağlayacaktır. Bunun yanında akademik dürüstlük ve akademik etiğe aykırı davranışlar konusundaki çalışma ve politikaların üniversite öğrenciliğinden itibaren etkili bir şekilde uygulanmaya çalışılması da son derece önemlidir. Türkiye’deki birçok üniversitede öğrencilerin akademik etik konusunda çok da bilgi sahibi olmadıkları ve etik dışı faaliyetlere meyiletme eğilimi gösterdikleri söylenebilir. Dolayısıyla konunun sadece akademik personel bağlamında değil öğrenciler bağlamında da ciddiyle ele alınması, geleceğin bilim

insanlarının yetiştiği bu kurumlarda, üniversitelerin akademideki her türlü etik dışı faaliyete hiçbir şekilde tolerans göstermeyeceklerinin hem öğrencilere hem de üniversitede çalışanlara hissettirilmesi ve her üniversitenin bu tarz istenmeyen davranışların titizlikle incelenmesi ve değerlendirilmesi noktasında üzerine düşen sorumluluğu yerine getirmesi gereklidir.

Bunun yanında merkezi yönetim bünyesinde konuya verilen önem daha da arttırılmalıdır. Akademide etik dışı uygulamalarla mücadelede ilke belirleme, yayın yapma ve akademide bilinci arttırma konusu üzerinde daha çok durulmalıdır. Bu konuda TUBA ve TUBİTAK’a önemli görevler düşmektedir. Konu yalnızca akademisyenleri değil, öğrencileri de kapsadığından bilinçlendirme lisans yıllarından itibaren başlatılmalıdır. Hukuksal mücadele bağlamında ise uygulanamayacak kadar ağır cezalandırmalar yerine daha makul bir cezalandırma yöntemi seçilmeli, zamanaşımı uygulaması esnetilerek mağdurun daha da mağdur olmasının önüne geçilmelidir.

Esasen, tüm bu düzenlemeler tek başına yeterli olmayacaktır. Üniversitede değişim sağlanmak isteniyorsa bu değişim öğrenci, akademisyen, kurum ve nihayetinde toplum bazında da bir değişimi gerekli kılmaktadır. Küçük yaştan itibaren ahlaki bir eğitim almayan, etik konusunda yeterince bilgilenmeyen ve değer yargıları da buna bağlı olarak oluşan kimselerin etik ilke ve kurallara bağlı kalarak hareket etmelerini beklemek çok da gerçekçi bir beklenti olmayacaktır. Buna ek olarak, Dünya genelinde yaşanan küreselleşme süreci, bilimde ve bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişim, farklılaşan sosyo-kültürel yapılar ve buna benzer birçok etken bilim insanının toplumsal ve etik sorumluluklarını gün geçtikçe daha da arttırmaktadır. Bu artan sorumluluklara, üniversitelerde akademisyenlerin yaşadığı sorunlar, yayın baskıları, saygınlık kaygısı ve artan rekabet ortamı da eklendiğinde akademik etik ilke ya da kodlar üretmek tek başına ne akademik etiğin ülkede gelişmesinde ve yaygınlaşmasında etkili olabilecek ne de üniversitelerde istenen değişimin sağlanmasında yeterli bir katkı sağlayacaktır. Dolayısıyla üniversitelerde yaşanan sorunları yalnızca akademik etik ve bilim insanı etiği üzerinden çözmeye çalışmak doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Öncelikle bu sorunlar bir bütün olarak görülmeli ve ona uygun çözüm yolları aranarak üniversitede değişim tartışılmalıdır.

KAYNAKÇA

- American Association of University Professors-AAUP (2009) “*Statement on Professional Ethics*”, <http://www.aaup.org/report/statement-professional-ethics> (E.T: 27.06.2014).
- American Association of University Professors-AAUP Web Site (2014), “*About*”, <http://www.aaup.org/about-aaup> (E.T: 27.06.2014).
- American Educational Research Association- AERA (2011) “*Code of Ethics*”, *Educational Researcher*, Vol. 40, No. 3, pp. 145–156, [http://www.aera.net/Portals/38/docs/About_AERA/CodeOfEthics\(1\).pdf](http://www.aera.net/Portals/38/docs/About_AERA/CodeOfEthics(1).pdf) (E.T.: 27.06.2014).
- American Educational Research Association- AERA Web Site (2014a) *About AERA*, <http://www.aera.net/AboutAERA/tabid/10062/Default.aspx> (E.T.: 27.06.2014).
- American Educational Research Association- AERA Web Site (2014b) *Code of Ethics*, <http://www.aera.net/AboutAERA/AERARulesPolicies/CodeofEthics/tabid/10200/Default.aspx> (E.T.: 27.06.2014).
- Aydın, V. (2010), “*Bilim Dünyasında Etik İhlaller ve Sonuçları*”, <http://193.255.91.13/eski/web/Etik.ppt>, (E.T.07.07.2014).
- Bardakçı, M. (2014) “*Bu Uygulama İntihali Önlemez, Sadece Arttırır*”, <http://plagiarism-turkish.blogspot.com.tr>, (E.T.24.06.2014).
- Boston University, <http://www.bu.edu/academics/policies/academic-conduct-code/> (E.T: 24.06.2014).
- Bruhn, John G., Gary Zajac, Ali A. Al-Kazemi and Loren D. Prescott (2002) “*Moral Positions and Academic Conduct: Parameters of Tolerance for Ethics Failure*”, *The Journal of Higher Education*, Vol. 73, No. 4 (Jul. - Aug., 2002), pp. 461-493.

- Büken, Nükhet Örnek (2006), "Türkiye Örneğinde Akademik Dünya ve Akademik Etik", *Hacettepe Tıp Dergisi*, S.37, s.164-170.
- Callahan, D. (1982) "Should There Be an Academic Code of Ethics?", *The Journal of Higher Education*, Vol. 53, No. 3, (May-Jun., 1982), pp. 335-344.
- Cemal, H. (2004) *İntihal*, <http://www.milliyet.com.tr/2004/09/11/yazar/cemal.html> (E.T: 25.06.2014).
- Ecevit, M. C. (2006), "Bilimsel Pratikte Etik Sorunların Toplumsal Birkaç Yönü", *Sosyal Bilimlerde Süreli Yayıncılık – I. Ulusal Kurultay Bildirileri*, Ankara, s.81-87.
- <http://bilimakademisi.org/wp-content/uploads/2014/02/Etik-Komisyonu-Raporu-Taslak-2.pdf>, (e.t.24.06.2014).
- http://www.yok.gov.tr/web/guest/icerik/-journal_content/56_INSTANCE_rEHF8BIsfYRx/10279/18187, (E.T.07.07.2014).
- <http://www.etik.gov.tr/ProjeDetay.aspx?id=7&tur=2>, (E.T..28.06.2014).
- <http://www.hurriyet.com.tr/egitim/25445030.asp> (e.t. 06.05.2014).
- Huang, Y. (2005). "How American Higher Education Foster Professionals' Awareness of Academic Integrity" *The Journal of Social Sciences of Foreign Countries*, 1, pp. 65-70'den aktaran Jian, Hu (2012) "Adaptation of Chinese graduate students to the academic integrity requirements of a U.S. university: A mixed methods research". Clemson University All Dissertations at TigerPrints, Paper: 988, http://tigerprints.clemson.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1988&context=all_dissertations (E.T.: 24.06.2014).
- Jian, H. (2012) "Adaptation of Chinese graduate students to the academic integrity requirements of a U.S. university: A mixed methods research". Clemson University All Dissertations at TigerPrints, Paper: 988, http://tigerprints.clemson.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1988&context=all_dissertations (E.T.: 24.06.2014).
- Northeastern University, <http://www.northeastern.edu/osccr/academicintegrity/> (E.T: 24.06.2014).
- Özlem, D. (2004), *Etik-Ahlak Felsefesi*, İnkilap Kitabevi, İstanbul.
- Resmi Gazete (1951), 5846 sayılı *Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu*, RG: 13.12.1951, 7981.
- Resmi Gazete (1982), "Yüksek Öğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği", RG: 21.08.1982, 17789.
- Resmi Gazete (2014), "Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", RG: 29.01.2014, 28897.
- Sayan Ö., İpek (2010), "Yolsuzluk ve Kamu Etiği", *Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin Yönetim Üzerine*, (Ed: İpek Özkal Sayan), KAYAUM Yayını, Ankara, s.143-167.
- Smith, B., Granderson G. (2014) "Issues of Ethics, Behavior, Academic Freedom and Students' Rights- When to Call for a Consult", http://www.asccc.org/sites/default/files/Issues_of_EthicsBehaviorAcademicFreedom_0.ppt (E.T.: 27.06.2014).
- Syracuse University, http://supolicies.syr.edu/ethics/acad_integrity.htm (E.T: 24.06.2014).
- Teich, A. H., Frankel M. S. (1992) "Good Science and Responsible Scientist: Meeting the Challenge of Fraud and Misconduct in Science", Amerikan Association for the Advancement of Science, Washington DC'den aktaran Bruhn, John G., Gary Zajac, Ali A. Al-Kazemi and Loren D. Prescott (2002) "Moral Positions and Academic Conduct: Parameters of Tolerance for Ethics Failure", *The Journal of Higher Education*, Vol. 73, No. 4 (Jul. - Aug., 2002), pp. 461-493.
- Tepe, H. (1998), "Bir Felsefe Dalı Olarak Etik: Etik Kavramı, Tarihçesi ve Günümüzde Etik", *Doğu Batı*, Y:1, S.4, s.11-28.

- The Office of Research Integrity (ORI) Web Site (2014a), “*Federal Research Misconduct Policy*”, <http://ori.hhs.gov/federal-research-misconduct-policy> (E.T: 24.06.2014).
- The Office of Research Integrity (ORI) Web Site (2014b), <http://ori.hhs.gov/> (E.T: 25.06.2014)
- The Office of Research Integrity (ORI) Web Site (2014c), “*Administrative Actions*”, <https://ori.hhs.gov/administrative-actions> (E.T.: 27.06.2014).
- Türkiye Bilimler Akademisi Bilim Etiği Komitesi (2002), *Bilimsel Araştırmada Etik Ve Sorunları*, Türkiye Bilimler Akademisi Yayınları, Ankara.
- Uçak, N. Ö. ve Birinci, H. G. (2008), “Bilimsel Etik ve İntihal”, *Türk Kütüphaneciliği*, C:22, S.2, s.187-204.
- Yaman, D. (2010), “Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu’nda Düzenlenen Bir Eserden Kaynak Göstermeksizin İktisabta Bulunma Suçu”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.12, Özel Sayı, s. 1551-1567.

SIYASET-ETİK İLİŞKİSİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

RELATION BETWEEN POLITIC AND ETHIC: THE CASE OF TURKEY

Mehmet Tan

Yrd. Doç.Dr. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi

Aziz Belli

Arş. Gör. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi

ÖZET

Siyaset çatışma, değer paylaşımı ya da ortak iyinin aranması temelinde farklı tanımlanabilmektedir. Siyasetle ahlâk arasındaki ilişki siyaseti ahlâka feda eden Platoncu yaklaşım, siyasetin ahlâkî değerlere bağlanarak yapılamayacağını savunan Machiavellici yaklaşım ile siyasetin/devletin kendi varlığını sürdürebilmesi için gerekli olan ahlâkî değerlerin gelişeceği ortamı hazırlayacağı demokratik yaklaşım etrafında tartışılmaktadır. Bazı yazarlar günümüzde siyasetin fedakârlık ve vazife kavramları üzerine inşa edilmediğini, karşılıklı menfaat ilişkilerinin siyasette belirleyici olduğu ve etik ilkelerin bu ilişkiler bağlamında görmezden gelindiğini söylemektedirler. Ancak siyasette ortaya çıkan menfaat ilişkilerinde demokrasinin, özellikle ileri demokrasinin çeşitli denetim araçlarını kullanarak önleyici bir işlevi olduğu söylenebilir. Nitekim ileri demokrasiye sahip ülkelerde etik ilkelerin işleyebildiği ve zamanın şartlarına bağlı olarak geliştirildiği çeşitli raporlarla belirlenmiştir. Bunun sebebi demokratik ülkelerde denetim mekanizmalarının çeşitli yol ve yöntemlerle geliştirilmesi olarak belirtilebilir. Bununla birlikte yapılan çeşitli araştırmalarda demokratik olmayan ya da kısmen demokratik olan rejimlerin siyasal sisteminde etik ilkelerin ya çok az ya da hiç olmadığı tespit edilmiştir.

Bu çalışma siyaset-etik ilişkisini ve Türkiye'nin bu ilişkide hangi konumda bulunduğunu tespit etmek, benzer ülkelerle karşılaştırmak ve analizler yapmak üzere hazırlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Siyaset, Etik, Demokrasi, Siyaset-Etik İlişkisi, Türkiye, Yozlaşma, Denetim Mekanizması

ABSTRACT

Political conflict can be defined differently on the basis of worth conflict or searching for the common good. Platonic approach sacrifices politics to morality, Machiavellic approach justify politics cannot be done by connecting to the moral values, these approaches are being discussed around democratic approach that will prepare and environment for development of moral values Also that is necessary for the presence of the state. Nowadays some authors says that politics is not build on the sacrifice and duty concepts. They says mutual advantage relations are being decisive in politics and ethical principles ignored in the context of this relationship. However it can be said that democracy, especially advantaged democracy has inhibitory function advantage relations that emerge in politics by using various audit tools. Thusly, it is specified with various reports that ethical principles can be processed and developed by the condition of time in countries with advantage democracy. The reason for that can be specified like that; control mechanism can be developed by using various ways and methods in democratic countries. However as a result of various studies that is found; in non-democratic or partially democratic regimes political systems, ethical principles are very little or not at all.

This study, prepared for the relationship between ethics and politics, place of Turkey in this relationship, identify the used control mechanisms for this sense, and to make compare and analyze with similar countries.

Keywords: Politics, Ethics, Democracy, Political-Ethical Relations, Turkey, Corruption, Control Mechanism

GİRİŞ

Siyasal iktidarı elde etmek için çalışan politikacılar, bu amaca ulaşma noktasında Machiavellici bir anlayışla hareket ederek inandırıcılıklarını yitirebilmektedirler. Halka gerçekler yerine halkın seveceği ve halkın duymak istediği şeyleri söyleyerek onların sempatisini kazanmak, kısa vadede bir başarı ve iktidarı elde etme yolu olsa da uzun vadede politikacılık mesleği açısından büyük bir kayıptır. Bu kayıp, politikacı ile yalancılığı özleştirecek kadar üst seviyelere ulaşabilmektedir. Yalan söylemese bile politikacıya yalancı imajı çizilmesine sebep olmaktadır. Politikacıların etik olmayan davranışlardan sakınmaları ya da genel manada siyasi yolsuzlukların üstesinden gelinebilmesinde en etkili araç ise şüphesiz siyasal etikdir (Yılmaz ve Doğan, 2013: 2).

Siyasetle etiğin kesişme noktasında, ahlâki çürümüşlük karşımıza yozlaşma kavramını çıkarmaktadır. Yozlaşmanın önüne geçebilmek için her ülke kendi siyasal ve yönetsel sistemine uygun denetim mekanizmaları geliştirmiştir. Buna rağmen yolsuzluk algısı açısından denetim mekanizmaların yeterli düzeyde olmadığı ya da çalıştırılmadığı söylenebilir. Bu kapsamda ülkemizde de siyasal ve yönetsel yozlaşmanın ağır sonuçları dikkate alındığında, yozlaşmanın önüne geçebilmek amacıyla Parlamento, Sayıştay, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Yüce Divan mekanizmasının daha yetkili ve etkili olması gerektiğine ve siyasetin finansmanının daha şeffaf, denetlenebilir olması gerekmektedir. Araştırmada siyaset, demokrasi, etik ve siyaset-etik ilişkisi kavramları incelendikten sonra siyaset-etik kesişmesinin olumsuz görünümü yozlaşmaya yer verilecektir. Yozlaşmanın görünümleri ve sonuçlarına yer verilerek, yönetsel ve siyasal yozlaşmanın önüne geçmek amacıyla Türk siyasal sisteminde bulunan “Meclis Denetimi”, “Yüce Divan”, “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, “Sayıştay” ve diğer denetim mekanizmalarına yer verilecektir. Çalışmanın sonuç bölümünde yönetsel ve siyasal yozlaşmanın önlenmesine dair önerilere yer verilerek Türkiye’deki demokratik sistemin araç ve gereçlerinin etik ilkelerin uygulanmasına olanak sağlayıp sağlamadığı tartışılacaktır.

1.Siyaset ve Demokrasi

Siyaset; toplum hayatında yaşamaya başlamış olan insanoğlunun bireysel haklarını korumak ve kargaşayı önleyebilmek için geliştirilmiştir. Heywood’un (2011: 21) söylemi ile Robinson Crusoe gibi yalnız bireyler basit bir ekonomi geliştirebilirler, bir sanat ortaya çıkarabilirler ve benzeri etkinliklerde bulunabilirler ancak siyaset yapamazlar. Doğu ve Batı düşünce geleneklerinde kimi benzer algılama ve kavrayış biçimleri gösterse de siyaset evrensel olarak tek bir tanımlamaya tabi tutulamamıştır. Bu anlamda farklı kavramlarla ve farklı kavrayışlara uğrayan kavram Türkçede siyaset ve politika kelimeleri ile ifade edilmektedir (Ertugay, 2011: 4). Siyaset kelimesi Arapça kökenlidir. Etimolojik olarak “Siyaset” kelimesinin anlamı “azgın/vahşi bir atı teskin etmek, yumuşatmak, terbiye etmek” anlamına gelir. Bedevi toplumlarında bu şekilde kullanılan siyaset, zamanla birine bakmak, yetiştirmek, terbiye etmek, yönetmek anlamı kazanmış ve şehirlerin ve insanların yönetiminde ve bu alandaki ilişkilerde kullanılmıştır. Politika ise Yunanca bir sözcük olan ve kent devleti olan polisten türemiştir. Eski bir Yunan düşünürü olan Aristoteles’in politikayı “en yüksek iyiyi” ve “iyi yaşama” yı amaçlayan devlete ilişkin tüm faaliyetler, devlet yönetimi ve yurttaşlığa ilişkin işler şeklinde tanımlaması kendisinden sonra gelen düşünürler ve devlet adamları tarafından da benimsenmiş ve genellikle buna benzer tanımlar üzerinden gidilmiştir. Bu kapsamda politika “Devleti yönetme sanatı” olarak kavramlaştırılmaktadır (Dursun, 2010: 29-30, <http://blog.milliyet.com.tr/at-ve-siyaset/Blog/?BlogNo=362282>, 27.06.2014).

Duverger ise siyasal bilimi ve siyasal sosyolojiyi geniş bir içerikte ele almakta ve iktidar bilimi olarak tanımlamaktadır. Buna göre siyasal bilim, eşit olmayan insan ilişkisi sistemlerinin tümünü inceleme konusu yapar. Bu alan, Robert Dahl’ın “siyasal sistem, iktidar, yönetim ya da otorite ilişkilerine anlamlı düzeyde yer veren herhangi bir sürekli insan ilişkileri bütünüdür” şeklindeki tanımına bir hayli yakın düşmektedir (Duverger, 1998:22).

Siyaseti; ülke, devlet ve insan yönetimi biçiminde tanımlamak da mümkündür. Siyaset bilimini ilgilendiren, siyasal iktidarın oluşumu, paylaşılması, işleyişi ve kullanılmasıdır; kısaca siyasal iktidarla ilgili süreçlerin tamamıdır. Siyaset bilimini, siyasal otorite ile ilgili kurumların ve bu kurumların oluşmasında ve işleminde rol oynayan davranışların bilimi olarak tanımlayabiliriz (Kışlalı, 1997: 18). Siyaset aslında, tüm siyasa ve onun ilişkilerinin belirlendiği temel düzlemdir ki; iktidar, meşruiyet, çatışma, şiddet, otorite, itaat, düzen, tüm siyasal ve toplumsal yapılar onun içerisinde.

Siyaset ile ilgili Kışlalı genel bir tanım verirken Kapani çatışma, değer paylaşımı ya da ortak iyinin aranması temelinde politikanın iki ayrı tanımını vermektedir. Bir görüşe ve anlayışa göre, politika toplumda yaşayan insanlar arasında bir çatışma, bir mücadele ve kavgadır. İnsanlar yaradılışları, sosyal ve ekonomik durumları bakımından, değişik fikirlere ve değişik çıkarlara sahiptirler. Aralarındaki düşünce, çıkar ve psikolojik eğilim farklılıklarından doğan çatışma politikanın temelini oluşturur. Bir bakıma çatışmanın asıl konusu toplumdaki değerlerin paylaşılmasıdır denebilir. Çatışmanın hedefi ise iktidarın ele geçirilmesidir. Karşıt temel görüşü temsil eden düşünürlere göre politikanın amacı her şeyden önce toplumda bütünlüğü sağlamak, özel çıkarlara karşı koymak genel yararı ve insanların “ortak iyiliğini” gerçekleştirmektir. Politika herkesin yararına olan bir toplum düzeni kurma çabasıdır başka bir şey değildir (Kapani, 1995:18). Kapani daha sonra bu tanımları birleştirmekte politikayı şöyle tanımlamaktadır: (1995:18) Politika gerçekte hem bir çatışma ve iktidar kavgasıdır, hem de -hiç değilse bir ölçüde- toplumun bütün üyelerinin yararına olabilecek bir düzen oluşturma aracıdır. Siyasetin hem çatışma yüzü hem de uzlaşma yüzü bulunduğunu belirten Türköne (2006: 6)’ye göre ; siyaset “bir tarafta çatışan fikirler, farklı istekler, birbirine zıt istekler, birbirine zıt çıkarlar galip gelmek için kıyasıya yarışır. Diğer tarafta insanlar ortak kurallar etrafında barış içinde yaşamaya, işbirliği yapmaya ve uzlaşmaya çaba harcar. Bu yüzden siyasetin özü “çatışmaların çözüme kavuşturulma süreci” olarak da tarif edilir.

İktidarla ilgili süreçlerin tamamı olarak tanımlanan siyasetin yanında iktidarın nasıl belirleneceğini ortaya koyan araçlardan biri olan ve etik kavramının gelişiminde önemli bir yeri olan demokrasi, Yunan kökenli bir terimdir. Kavram *demos* -eski Yunanca’da halk, halk kitlesi veya tam yurttaşlık anlamında- ile egemen olmak veya iktidar kullanmak gibi anlamlara gelen *kratein* kelimelerinden oluşmaktadır. *Demos* sözcüğü Atina’da genellikle bütün Atinalılar, bazen de halk, hatta kimi zamanda sadece fakir insanlar anlamına gelmektedir (Dahl, 2010: 18). Geçmişte bu şekilde kullanımına rağmen *kratein* kelimesinin birleşmesi sonucu oluşan demokrasi kısaca halkın siyasal açıdan egemenliği, çoğunluğun egemenliği anlamına gelmektedir (Gören, 2006: 101).

Abraham Lincoln ise demokrasiyi “halkın halk için halk tarafından yönetimi” olarak tanımlamaktadır. Bu tanımlamanın tam olarak yeterli olduğunu söyleyemeyiz. Çünkü bu tanım demokrasiyi diğer hükümet modellerinden ayırmamaktadır. Şöyle ki tüm yönetim şekillerinde halk yönetilmekte ve bu yönetim halk içindir ancak diğer yönetim modellerinden farklı olarak Lincoln halk tarafından yönetime dikkat çekmek istemiştir (Dyke, 1992: 9). Demokrasi tanımlamalarında genel olarak halkın yönetimi, halkın egemenliği gibi kavramlar ortaya çıkmakta ancak genel olarak sosyal bilimlerde olduğu gibi demokrasi konusunda da tek ve evrensel bir tanımlama yapılamamaktadır. Tarih boyunca her toplum demokrasiyi kendi ekonomik, kültürel, siyasal ve hukuksal yapısına göre tanımlamakta, yorumlamakta ve uygulanmaktadır. Tanımlamalarda benzerlik olsa bile kimi zaman uygulamalarda farklılıklar göze çarpmaktadır. Daha ilk bakışta demokrasinin küçük toplumlar için iyi bir yönetim şekli olduğunu söyleyebiliriz. Ancak günümüz toplumlarında nüfusun hızla artması, kültürel ve toplumsal yapının karmaşılaşması, devletin görevlerinin ve vatandaşların devletten beklentilerinin artması, bürokratik yapının büyüme eğiliminde olması gibi nedenlerle doğrudan demokrasinin uygulanabilmesi mümkün görünmemektedir (Öztekin, 2010: 83). Bu durumda halkın yapabileceği, kendi yöneticilerini seçmek (Temsili Demokrasi) ve onların performanslarını dolaylı yollarla denetlemeye çalışmakla sınırlı kalır. Diğer bir sorun ise, halkın çıkarları, her zaman homojen, üzerinde uzlaşmış ve belirgin olmayabilir; ayrıca çeşitli toplumsal grupların çıkarları birbirleriyle uyumlayabilir.

Uygulamada ortaya çıkan sorunlar nedeniyle klasik elit kuramcıları Mosca, Michels, ve Pareto; demokrasinin, hayata geçirilmesi imkansız bir yönetim şekli olduğunu belirtmişlerdir (Kapani, 1995:117-118). Onlara göre bunun nedeni, küçük bir azınlığın örgütlerde, siyasi partilerde ve ülke yönetiminde iktidarı ele geçirmesi ve geniş halk kitlelerinin siyasete karşı ilgisiz ve pasif kalmalarıdır. C. Right Mills, çok daha somut bir örnek vererek, Amerika'yı beş yüz civarında kentsoylu, benzer üniversitelerden mezun, benzer klüplere üye, beyaz, Anglo-Sakson, Protestan (WASP) bir seçkinler grubunun yönettiğini ve bu grubun askeri, bürokratik ve ticari kuruluşlar arasında güçlü bir bağ oluşturduğunu belirtmektedir. Bundan yarım yüzyıl kadar önce, Arnold Toynbee de, benzer bir yaklaşımda bulunarak, "Tüm toplumsal yaratıcılık etkinlikleri, ya tek tek yaratıcı bireylerin, ya da olsa olsa yaratıcı azınlıkların eseridir, her yeni gelişmede toplumun büyük çoğunluğu geride kalır" (Şimşek, 2002: 27) demektedir.

Schumpeter'den başlayarak yeni elit kuramcıları; Lincoln'ün demokrasi tanımını, ideal demokrasi olarak saklı tutmak kaydıyla, işleyen bir demokrasinin tanımını yapmaya çalışmışlardır. Schumpeter, demokrasiyi, "halk tarafından onaylanan yönetim" olarak tanımlamıştır. Liberalizmin, demokrasinin üzerine oturabileceği ahlâki ve felsefî temeller sağladığını belirten Sartori'ye göre demokrasi, sürdürülmesi son derece zor, fakat buna karşı dejenere olması çok kolay olan bir rejimdir. Bu nedenle, üstün nitelikli ve erdemli liderlerin/seçkinlerin varlığı, demokrasinin en önemli güvencelerinden biridir (Sartori, 1996:415-430). Lasswell, halk karşısında sorumluluğu sağlandığı sürece küçük bir seçkin grubun yönetimde olmasının, demokrasiye engel olmayacağını belirtmiştir (Kapani, 1995:117-118). Bugüne kadar hiçbir toplumun, halk ya da çoğunluk tarafından yönetilmediğini vurgulayan Raymond Aron (Aron, 1973:235vd.) da, Batı demokrasileri'nde bile yönetimin oligarşik olduğunu belirtmiştir.

Bugün çağdaş demokrasinin en gerçekçi ve kapsamlı tanımı, Robert Dahl'ın "poliarşi" (poliarchy) kavramında ifadesini bulmaktadır. Poliarşi çok erkliklik anlamına gelir. Buna göre yöneticiler, tek ve homojen bir elit grubundan oluşmaz. İktidara gelmek için birbiriyle yarışan ve siyasal kararları etkileyebilecek farklı elit grupları mevcuttur. Bu gruplar, kendi çıkarlarını savunurken her zaman birlik içinde olmaz. Belli yönlerden güçlü durumdaki bir grup, başka yönlerden zayıf olabilir. Dolayısıyla hiçbir grubun, diğerleri üzerinde mutlak ve kalıcı bir denetimi söz konusu değildir. R. Dahl (1993:278), poliarşiyi "Ulusal devletlerin siyasal kurumlarını demokratikleştirme ve liberalleştirme çabalarının tarihsel bir ürünü olarak; sadece her tür demokratik olmayan rejimden değil fakat, eskinin küçük-ölçekli demokrasilerinden de önemli bakımlardan ayrılan, belirgin bir siyasal düzen tipi olarak, yönetimdeki en üst düzeyde bulunan görevlilerin kendi davranışlarını, diğer adaylarla, partilerle ve gruplarla birlikte siyasal rekabete girdikleri seçimleri kazanacak bir biçimde değiştirmek zorunda bırakıldıkları bir siyasal kontrol sistemi olarak; bir siyasal haklar sistemi olarak geniş bir ölçekte varolan demokratik süreçler için gerekli bir kurumlar kümesi olarak tanımlar.

Samuel Huntington, teorik bir tanım getirmekten kaçınarak, analitik vurguya sahip ve ampirik başvuru noktaları sağlayacak bir tanım getirmeye çalışmaktadır. Huntington, Schumpeter ve Dahl'ın tanımlarına referanslarda bulunarak demokrasiyi şöyle tanımlamaktadır: "Yirminci yüzyıldaki siyasal sistemler, en yetkili kolektif karar sahipleri, adayların oylar için serbestçe yarıştıkları ve yetişkin nüfusun hemen hemen tümünün oy hakkına sahip olduğu hakkaniyetli, dürüst ve düzenli aralıklı seçimler yoluyla seçildikleri ölçüde, demokratik olarak tanımlanabilirler" (Huntington, 1993: 4-5). Huntington'un demokrasi görüşünde şu unsurlar öne çıkmaktadır: Siyasal tartışma ve seçim kampanyalarının yürütülmesi açısından zorunlu olan, söz, yayın, toplanma ve örgütlenme gibi kamusal ve siyasal hürriyetler; açık serbest ve dürüst seçimler.

Fransız sosyolog Alain Touraine ise, özgürlük-eşitlik bağlamını önceleyerek demokrasiyi tanımlamıştır. Ona göre "Demokrasi, evrenselin yerel özelliklere karşı utkusu [zaferi] olarak değil, araççı usun birlikteliğiyle belleklerin çeşitliliğini, değiş-tokuşla özgürlüğü birleştirmeyi sağlayan kurumsal güvenceler bütünü olarak" (Touraine, 2000: 12) tanımlanmalıdır. Touraine'nin demokrasi düşüncesinde üç önemli ilke kendisini göstermektedir. Bunlar; ortak kararlar alma yetkisinin kime verileceğini ve yetkiyi alanın hangi prosedürlerle söz konusu kararları alacağını belirleyen bir kurallar

bütünü; bir yönetim biçiminin kararlara doğrudan ya da dolaylı olarak katılan kişilerin sayısı ne denli artarsa, o denli demokratik olacağı; seçilecek şeylerin gerçek olması gerektiğidir. Touraine, demokrasi anlayışını özgürlük kaybı-artışı bağlamında şekillendirmektedir.

Benjamin Barber, Liberal Temsili Demokrasi'yi iç tutarsızlık ve eksik katılım yönleriyle eleştirirken, Katılımcı Demokrasi içinde konumlandırılabilir Güçlü Demokrasi'yi şöyle tanımlamaktadır: “Katılımcı tarzdaki Güçlü Demokrasi bağımsız bir temel yokluğunda çatışmayı, sürekli kendi en yakın yasalarını oluşturma süreci ve bağımlı özel bireyleri özgür yurttaşlara ve kısmi ve özel çıkarları da kamusal iyilere dönüştürebilen siyasal bir cemaatin yaratılması yoluyla çözer” (Barber, 1995:196). Dolayısıyla Güçlü Demokrasi için can alıcı terimler; eylem, süreç, kendi yasalarını oluşturma, yaratma ve dönüştürmedir. Güçlü Demokrasi tam anlamıyla, yurttaşlar adına temsili yönetimden ziyade yurttaşların öz yönetimidir. Burada etkin yurttaşlar, ille de her düzeyde ve her durumda değil; fakat yeterince sık olarak ve bilhassa temel siyasetlere karar verilirken, kendi kendilerini yönetirler. Öz yönetim, gündem oluşturma, tartışma, yasama ve siyaset yapma (ortak çalışma biçiminde) süreçlerine yurttaşların devamlı katılımını kolaylaştırmak için oluşturulmuş kurumlar yoluyla hayata geçirilir.

Dye (1997: 12) ise ideal tip demokrasinin her türlü siyasi veya dini fikrin tanınması, kanunlar karşısında bireylerin eşit olması, her bireye karar alma sürecine katılması için fırsat verilmesi ve çoğunluğun karar almadaki hakkının saklı kalması ve son olarak her bireye tek oy hakkı verilmesi gibi nitelikler taşıması gerektiğini ifade etmektedir. Dye bu nitelikleri belirlerken çağın şartlarına uygun ideal bir demokrasi modeli belirlemek istemiştir ancak niteliklere baktığımız zaman katılımcı demokrasi modeli ile benzerlik gösterdiğini görmüş oluruz. Modern sonrası gelişmeler ışığında demokrasi tanımı güçlü, katılımcı demokrasiye doğru dönüşüm yaşamaktadır. Bu anlamda demokrasinin teorik ve soyut tanımından daha çok “demokrasinin ne olduğu üzerine yoğunlaşmaktadır. Bu bağlamda, demokrasi kişilerin şahsına yapılacak saldırılardan emin olmasını, söz ve düşünce hürriyetinin sağlanmasını, kişilerin kendisi gibi düşünen insanlarla işbirliğinde bulunabilmesini ve kendini yönetenleri seçme hakkı ile devlet yönetimine seçilme hakkının olmasını gerektirmektedir. Burada devletin görevinin düzeni sağlamakla sınırlı olduğu, devletin ancak ve ancak kamu düzenine yönelik açık ve yakın bir tehlike ile düzenin derhal bozulması durumu söz konusu olduğunda müdahale edeceği, hürriyetin sınırının toplum düzeninin tehlikeye girmesi olduğu belirtilmektedir. Önemli bir diğer nokta da Yılmaz'ın (2001: 22) belirttiği gibi artık Montesquieu'nun klasik güçler ayrımı düşüncesinin aşılması ve demokraside “güç yığılması”nın denetlenmesi ve sınırlandırılmasıdır. Artık demokraside güçler ayrılığı yanında iktidarı ve bürokrasiyi denetleyen teknik mekanizmalar içinde kamuoyu ve sivil toplumun varlığı, iktidarı sınırlayıcı rol oynamaktadır.

Sonuç olarak hem demokrasi hem de siyaset modern çağın yani bilgi toplumun gerekleri neticesinde farklı anlamlarda kullanılmaya başlanmıştır. Bu çağın getirdiği teknolojik gelişmeler bu kavramları hayata geçirecek araçların da yenilenmesine ve çeşitlenmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bu kapsamda Kamusal alanı genişleterek toplumsal katılımı ve söylem imkanlarını zenginleştiren bilişim teknolojileri (özellikle internet), bir zorunluluktan doğan Temsili Demokrasi'nin yerine Doğrudan Demokrasi'yi koyabilecek dönüşümü sağlama ve insanlık tarihi kadar eski yöneten-yönetilen ayrımını rafa kaldırabilme yetisine sahip değildir. Ancak bilişim teknolojileri, meşruiyet krizi ile karşı karşıya bulunan, aşınan, cılız Temsili Demokrasi'nin eksikliklerini giderme, bireyi özgürleştirerek daha güçlü, katılımcı demokratik yapıyı sağlama yetisine sahip görünmektedir. e-Demokrasinin her bir yurttaş demokratik sürece katılmak için güçlendirilmiş fırsatlar sunacağı açıktır (Ateş, 2004:136). E-Demokrasi tartışmaları bireyin etkin siyasal katılımını öngördüğünden hiç kuşkusuz siyasetin yozlaşması, etikten uzaklaşması ihtimalini de zorlaştıracaktır. Bu bağlamda siyaset ve kamu yönetiminde etik öncelikle ele alınması gereken bir başlık olmaktadır

2.Etik

Ahlâk ilmi veya törebilimi kapsamında kabul gören, felsefi anlamda, ahlâki değerlerin özünü ve temellerini araştıran bilim, insanın kişisel ve toplumsal yaşamındaki ahlâksal davranışları ile ilgili sorunları ele alıp inceleyen felsefe dalı şeklinde tanımlanan etik kavramı Yunanca, karakter ve davranış anlamına gelen “etos” sözcüğünden türetilmiş olup, felsefenin, ahlaki değerleri inceleyen dalıdır. Ahlak kavramının İngilizce karşılığı olan “morality” ise Latince “moralis” sözcüğünden türetilmiş olup, görgü ve gelenek anlamlarına gelmektedir. Bir başka deyişle etik kavramı; “iyi nedir?” ya da “ne yapmalıyız?” gibi soruları kendisine ödev olarak koyan felsefe dalı olarak tanımlanmaktadır (Akarsu, 1984: 62, Thompson, 1985:555’den akt. Özdemir, 2008: 182).

İnsan olmanın değerinin bilgisine sahip olan ve her eylem ve tutumunda bunu hesaba katan kişinin dürüst, saygılı, eşitçi, dolayısıyla “özgür” olmak gibi özellikleri etik kişilik değerleridir. Etik değerlere birey açısından bakıldığında; bu değerler, birey yaşamının sürekliliği, eylemde bulunma ve tutum oluşturma imkanlarının bilgisi olarak karşımıza çıkmaktadırlar (Kuçuradi, 1996: 175). Bireyin toplumla olan ilişkilerinde ve kendi içsel duygularında temel aldığı kıymet hükümlerinden hareketle davranış geliştirmesi, bu davranışların toplum hayatında değerlendirilmesi, etiğin toplumsal alana yansması, “ahlâk” kavramı ile açıklanabilir.

Etik, doğru veya yanlış davranışın teorisi olurken, ahlâk onun pratiği olmaktadır. Ahlâkî değil de etik ilkelere, etik değil de ahlâkî davranış biçimlerinden söz etmek, daha doğrudur. Yani etik, bir kişinin belli bir durumda ifade etmek istediği değerler ile ilgili iken; ahlâk bunu yaşama geçirme biçimi olarak kabul görmektedir (Billington, 1997: 45). Ahlak kavramını açmak gerekirse; Ahlak, Arapça bir kavram olup “huy” anlamına gelen “hulk” kelimesinin çoğuludur. Ahlak, genel olarak toplum içinde oluşmuş örf ve adetlerin, değer yargılarının, normların ve kuralların oluşturduğu sisteme denir. Bu yapı, hem bireyi, hem toplumun doğru ve yanlış davranışlarını belirler ve yönlendirir. Ahlak kuralları, belirli bir kişi ya da gruba yöneliktir, genel geçerliliği yoktur. Başka bir ifadeyle gruptan gruba, toplumdan topluma değişebilmektedir. Türk Dil Kurumu ise ahlakı, bir toplum içinde kişilerin uymak zorunda oldukları davranış biçimleri ve kuralları olarak tanımlamıştır (Akyüz, 2009: 96).

Ahlâkın ne işlevsel ne de rasyonel olduğuna işaret eden İzzetbegoviç (1987: 176) ahlâkî davranışı çok çarpıcı bir örnekle anlatmaktadır: “Eğer hayatımı tehlikeye atmak suretiyle komşumun çocuğunu kurtarmak üzere yanan eve girip kucağımda ölmüş çocukla dönsem, neticesiz kalan hareketimin kıymetsiz olduğu söylenebilir mi? Faydasız bu fedakârlığa, neticesiz bu teşebbüse kıymet veren şey işte ahlâktır”.

Etiğin ana konusunun ise eylem ve bu eylemle ilgili tüm unsurlar olduğu söylenebilir. Kişiyi eyleme götüren etkenler kadar, eylemin içinde yapıldığı şartlar, eylemin yöneldiği şey, eylemin sonuçları, eylemin doğruluğu veya yanlışlığı ve gerektiğinde doğruluğun temellendirilmesi etiğin alanını oluşturmaktadır (Tepe, 1992: 6). Daha önce değinilen kişilik ve karakter tanımlamalarında belirtilen, kişinin düşünüş ve eylemlerinin tutarlılığını belirleyen, kişinin sahip olduğu etik değerleri olmaktadır. Dolayısıyla karakter, bireysel etik sürecinin herhangi bir kişide ne ölçüde yaşandığı, etik değerlerin bu kişinin davranışlarına ne ölçüde yön verdiğini gösteren bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Karakter, tüm durumlarda kişinin davranışlarını belirleyen etik değerlerin özümsemesi durumudur.

Bireysel anlamda etik, insanın bütün hareket ve faaliyetlerinin temelini, yani onun tartışmalarında, konuşmalarında, tavır takınmasında, bir şeyi savunması ya da reddetmesinde bir şeyi sevmesinde veya nefret etmesinde, bir şeyi beğenmesinde veya beğenmemesinde, bir şeye saygı göstermesinde veya göstermemesinde vb. davranışlarının, hareket ve eylemlerinin tümü “kıymet” olarak adlandırılan değerlerle belirlenmektedir (Mengüşoğlu, 1965: 15). Bireysel etik, toplumsal değerlerin taklit, eğitim vb. yollarla yaşanmasının ilerisinde, bu değerlerin, bireylerin kişilik oluşumunda temellenmesi ve bireylerin davranışlarında bilinçli hareket noktaları haline gelmesi ile yakın bir ilişki içindedir. O halde bireysel etik; “kişinin davranışlarını temellendiren kıymet hükümleri hakkında sahip olduğu bilinçtir” denebilir.

İnsanın ruhsal hayatı, gayesi ile belirlenmiştir. İnsanın bütün etkinlikleri her zaman için var olan belli bir gayeye doğru yönelmedikçe, etkinliklerini belirleyen, değiştiren ve sürekliliğini sağlayan bir

gaye bulunmadıkça hiçbir insanın düşünmesi, istemesi ve hayal kurması mümkün değildir (Adler, 1997: 118). Olumlu bir benlik bilinci geliştirebilmemiz için koşulsuz bir sevgi içinde yetişmemiz gerekir. Koşulsuz sevgi, birey ne yaparsa yapsın, onun sevgi ve saygıya layık olduğunu kabul eden anlayışın ürünüdür (Cüceloğlu, 1997: 428). Günümüzde erdem, doğru yaşamın, mutluluğun şartı olarak kabul edilen “insanın kendisine ilişkin bilgisi” yani ruhbilim, artık pazar araştırmasında, siyasal propagandada, reklamcılıkta vb. de başkalarını ve kendimizi daha iyi güdümlmek için kullanılabilecek bir araca dönüştürülerek yozlaştırılmıştır (Fromm, 1996: 82). Kutsallarından, erdemlerinden soyutlanan insanın gayesi olarak maddi değerlerin yüceltilmesi, insanı da, hayatı da yozlaştırmıştır. Eric Hoffer, insanın bir bayrak, bir namus, bir fikir, bir efsane ve benzeri soyut ve metafizik boyutu olan değerler için ölümü dahi göze alabilmesinin anlamsız olmadığını; asıl anlamsız olanın maddi değerler için canın feda edilmesi olduğunu söyler. Hiç şüphe yok ki, maddi şeyler arasında en kıymetlisi, insanın kendi hayatıdır. Bundan daha az değerli maddi amaçlar için hayatın feda edilmesi düşünülemez (Hoffer, 1993: 101).

Schopenhauer (2009:14) ise dünyanın sadece maddi bir anlamı olduğunu manevi-ahlâki anlamının bulunmadığını söylemek, bütün yanlışların en büyüğü ve en tehlikelisi, en büyük ve en temel gaf, gerçek ruh ve mizaç sapkınlığıdır demektedir. Bu ahlaki boyutun geliştirilmesine ilişkin yapılması gereken ve yapılmaması gereken çeşitli ilkelerden söz edilebilir. Yapılması uygun olan ve ahlaki gelişime katkısı olan ilkeleri Adalet, Eşitlik, Dürüstlük ve doğruluk, tarafsızlık, sorumluluk, insan hakları, hümanizm, bağlılık, hukukun üstünlüğü, sevgi, hoşgörü, saygı, tutumluluk, demokrasi, olumlu insan ilişkileri, hizmet standartlarının yükseltilmesi, açıklık, hak ve özgürlükler, emeğin hakkını verme, yasa dışı emirlere karşı direnme olarak sayabiliriz. Etik dışı uygun bulunmayan davranış ve ilkeler ise, ayrımcılık, kayırma, rüşvet, psikolojik yıldırma(mobbing), ihmal, sömürü (istismar), bencillik, yolsuzluk, şiddet-baskı-saldırganlık, iş ilişkilerine politika karıştırma, hakaret ve küfür, bedensel ve cinsel taciz, görev ve yetkinin kötüye kullanılması, dedikodu ve zimmet olarak belirtilebilir (Aydın, 22.06.2014, http://www.tbmm.gov.tr/etik_komisyonu/belgeler/makale_KamudaEtik-InayetAydin.pdf).

3. Siyaset ve Etik

Felsefe, insanın ahlâki ve politik pratikleri üzerine düşünmek suretiyle her iki alanla da ilgilenir. Ahlâk, ahlâk felsefesinin tarihine bakıldığında bireysel bir iyilik ve mutluluğu, bu suretle de erdemli insan olmayı hedeflerken; politika, toplumsal mutluluğu yani bütün insanların mutluluğunu, iyiliğini yani erdemli bir toplumu gerçekleştirmeyi hedefler. Ahlâktan politikaya gidiş gibi de düşünülebilecek bu durum, aslında ahlâkın politikaya dahil olması anlamında da düşünülebilir. Çünkü sırf kendisi için istenen bir amaç olarak Aristoteles’ten beri tanımlanan erdem, gerçekleştirilmesinin ortaya çıkardığı bilgece bir hayat, toplumsal alanda gerçekleştirilmek zorunda olduğu için politikayı da basit fayda-zarar münasebetinin dışında ele almayı ve politik alanda da gerçekleştirilmesi gereken bütünün iyiliği ve mutluluğuna ahlâki olanın katılmasını şart koşar (Gündoğan, 2011:226).

Siyasetle ahlâk arasındaki ilişki üç farklı yaklaşımla ele alınmıştır. Bunlardan ilk, siyaseti ahlâka feda eden Platoncu yaklaşım, ikincisi, siyasetin ahlâki değerlere bağlanarak yapılamayacağını savunan Machiavellici yaklaşım ve üçüncüsü ise siyasetin/devletin kendi varlığını sürdürebilmesi için gerekli olan ahlâki değerlerin gelişeceği ortamı hazırlayacağı demokratik yaklaşımdır (Ağaoğulları, 1993: 283-289). Topçu’ya (2010:197) göre, “ahlâki bir varlık olarak devletin birtakım ödevleri olduğu, bunların; İlk ödevi, vatandaşların haklarını korumak, millet içinde yüksek ve evrensel değerlerin, ferdi değerlere üstünlüğünü sağlamak ve milli menfaatleri her zaman ferdi menfaatlere üstün tutmaktır diyerek” Platoncu yaklaşıma yakın durmaktadır.

Dursun (2005: 24) ise, siyaset-ahlâk ilişkisini şöyle analiz etmektedir. Siyasetin insanı erdemli bir varlık düzeyine yükseltmek amacı güden ahlâk alanıyla yıldızının pek barışık olduğu söylenemez. Bu dün böyle idi bugün de böyledir. Birey düzeyinde onaylanmayan pek çok eylem ve davranışın siyaset

alanında “mümkün” olarak görülmesi ve hatta siyasetin gereği olarak kabul edilip onaylanması imkân dâhilindedir. Çünkü siyasetin doğası “vazife” kavramı üzerinde değil “menfaat” kavramı üzerinde oturmaktadır. Ancak bu siyasetin ahlâk dışı bir alan olduğu anlamına gelmemelidir. Çünkü insan davranışları, hangi alana yönelik olursa olsun, temelde ahlâk ve değer bağımlı davranışlardır. Ahlâk çoğu defa bağımlı değil bağımsız bir değişkendir. Ne var ki siyaset alanında bu bağımlılığın derecesi gevşemekte ve toplum tarafından da bu durum makul ve kabul edilebilir olarak görülmektedir. Kişinin kendisi için yaptığı bir davranışta ahlâkî ilkelerden sapması kabul görmezken bunun “kamu yararı” ve “menfaati” söz konusu olduğunda eleştirinin dozu azalmaktadır. Siyasetle etiğin kesişme noktasında, ahlâkî çürümüşlük karşımıza yozlaşma kavramını çıkarmaktadır. Aşağıda siyasal ve yönetsel yozlaşmanın neliği ve sonuçları tartışılacaktır.

3.1.Yozlaşma

Aktan, yozlaşmayı siyasal karar alma ve uygulama sürecinde yer alan aktörlerin, yani seçmenlerin, politikacıların, bürokratların, çıkar gurubu ve baskı gruplarının özel çıkar sağlama amacıyla yasal ve ahlâkî normları ihlal edici davranış ve eylemlerde bulunmaları şeklinde tanımlamaktadır (Aktan, 1999: 13).

Yozlaşmayı teorik olarak siyasal yozlaşma ve yönetsel yozlaşma olarak ikiye ayırabiliriz. Siyasal yozlaşma, en geniş anlamda siyasal karar alma mekanizmasında rol alan aktörlerin (seçmenler, politikacılar, bürokratlar, çıkar ve baskı grupları) “özel çıkar elde edebilme amacıyla yasal ve ahlâkî normları yok sayıp, göz ardı ederek davranış ve eylemlerde bulunmalarıdır (Aktan, 1992: 22). Yönetsel yozlaşma ise kamu görevlilerinin gerek kendi inisiyatifleriyle gerekse hizmetten yararlananların teşviğiyle etik davranış ilkelerini ve hukuku ihlal edecek şekilde, özel çıkar, tercih, prestij veya belirli bir grubun çıkarı için kamusal gücü kullanarak ortaya koydukları her türlü davranış ve yöntemlerden meydana gelir (Eryılmaz, 2008:3). Yozlaşma örnekleriyle, çok karmaşık bir yapıya sahip olması, birçoğunun gizliliği ve ancak belli bir zaman süreci sonunda sonuçlarının ortaya çıkması gibi faktörlerin etkisi ile uygulamada birçok şekilde karşılaşılmaktadır. Kılavuz’un açıkladığı yozlaşma türleri ve örneklerinden hareketle şöyle bir tablo hazırlayabiliriz (Kılavuz, 2003:206, 218, 221);

Tablo 1. Yozlaşma Türleri

Maddi İçerikli Yozlaşmalar	Dayanışma Şeklinde Gerçekleşen Yozlaşmalar	Diğer Yozlaşma Türleri
1. Rüşvet	1. Adam Kayırmacılık (İltimas)	1. Gönül Yapma (Suvasyon)
2. İrtikap	a. Akriba Kayırmacılık (Nepotizm)	2. Aracılık
3. Zimmet ve İhtilas	b. Eş-Dost Kayırmacılık (Kronizm)	3. Lobicilik
	c. Siyasal Kayırmacılık (Siyasal Yandaşlık ve Patronaj)	4. Oy Ticareti
	2. Hizmet Kayırmacılığı)	5. Rant Kollama
		6.Kamusal Sırları Sızdırma ve Vurgunculuk
		7.Siyasal Manüpülasyon

Kaynak: Kılavuz, 2003: 206-221

Yozlaşma her toplumda, psikolojik, ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel sorunlara neden olmaktadır. Bu sorunlar, şu başlıklar altında sıralanabilir (Eryılmaz, 2008:4; Kılavuz, 2003: 232-240):

- Yönetime karşı güven krizi, yabancılaşma ve meşruiyet sorunu,
- Verimsizlik, etkinsizlik, israf, mali kriz,
- Kamu hizmetlerinin pahalılaşması,
- Gelir dağılımında bozulma,
- Kamu görevlilerin liyakatsizliği,

- Etik değerlerin itibardan düşmesi,
- Sosyal dokunun zayıflaması,
- Ekonomik gelişmenin, demokrasinin, hukuk devletinin zayıflaması.

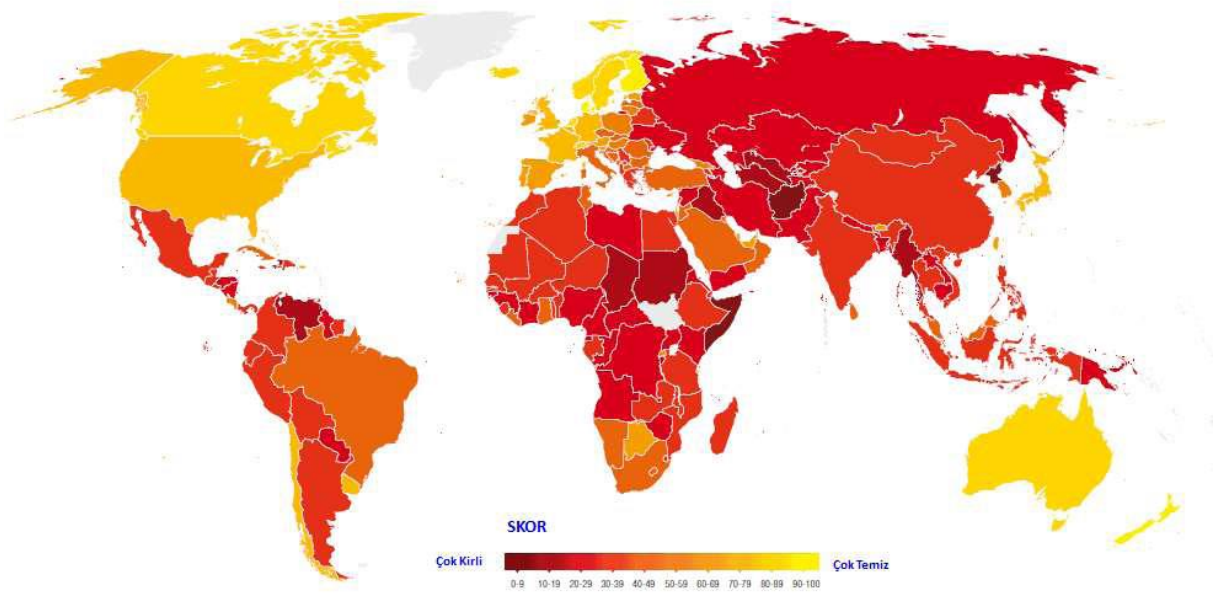
Günümüz açısından en önemli siyasal yozlaşma türleri ise, iktidar partisinin kamu kaynaklarını diğer partilerden orantısız bir biçimde kullanması olarak ortaya çıktığı gibi seçmenlerin bir kısmından elde ettiği kaynakları seçim kampanyası sürecinde kullanması biçiminde de ortaya çıkmaktadır. Özellikle yasal olmayan yollarla elde edilen kaynakların kullanımına bağlı olarak, destek veren grupların bu desteğin karşılığını elde etme istekleri ve özellikle iktidar partisinin destek veren grupları ödüllendirme ve sonraki seçimler için hazırlama çabaları da siyasal yozlaşmayı ortaya çıkış nedenlerindendir.

Siyaset ve etik ilişkisinde önemli bir yeri olan ve zaman zaman yozlaşma ile eşdeğer tutulan yolsuzluğun tanımını Dünya Bankası şu şekilde yapmaktadır; “kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılması”dır. TEPAV(2006:3) raporuna göre ise yolsuzluk şu şekilde formüle edilmiştir:

YOLSUZLUK= TEKELCİ YAPILAR+TEK BAŞINA KARAR ALMA YETKİSİ+HESAP VERMEME

Yolsuzluk açısından Türkiye, 2012 yılı CPI(Yolsuzluk Algısı Endeksi) değerine göre 49 endeks değeriyle 176 ülke arasında 54. sırada yer almaktadır ve ait olduğu ülke kategorisinde de 76 ülke arasında Çek Cumhuriyeti, Letonya, Malezya ile birlikte ilk sıradadır. Aşağıdaki dünya haritasında ise yolsuzluğun boyutları açısından dünya ülkeleri renklendirilmiştir. Bu anlamda Türkiye’nin yolsuzluk açısından doğu Avrupa ülkeleri ile benzeştiğini söyleyebiliriz (TOBB, 2012: 4-5).

Şekil 1. Dünya Yolsuzluk Algısı Haritası



Kaynak: Transparency International (TI), 2013

2013 yılında Transparency International tarafından yapılan bir araştırmaya göre ise 177 ülke arasında kamu sektöründe yolsuzluk algısı açısından Türkiye 53. Sıradadır. Bu tabloda en az yolsuzluğun olduğu ülke 1. Sıra ile Danimarka, en fazla yolsuzluğun olduğu ülke ise 177. sıra ile Somali’dir. Türkiye’ye yakın yolsuzluk düzeyinde olan ülkeler ise sırasıyla ; Gürcistan, Lesotho, Bahreyn, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti’dir. Ancak bu sıralamada İtalya gibi AB üyesi bir ülkenin 69. Sırada Türkiye’den daha fazla yolsuzluk algısına sahip olduğunu görmekteyiz. Ancak Türkiye 2012 yılında 54. Sırada 49 endeks değeriyle bulunurken, 2013 yılında 50 endeks değeriyle 53. Sırada

bulunması Dünya üzerinde yolsuzluk oranının az da olsa arttığını gösteriyor (Transparency International, 2013).

Tablo 2. 2013 Dünya Yolsuzluk Endeksi

Sıra	Ülke/Bölge	Skor	Sıra	Ülke/Bölge	Skor	Sıra	Ülke/Bölge	Skor	Sıra	Ülke/Bölge	Skor
1	Danimarka	91	47	Macaristan	54	91	Sri Lanka	37	136	Kenya	27
1	Yeni Zelanda	91	47	Seyseller	54	94	Cezayir	36	140	Honduras	26
3	Finlandiya	89	49	Kostarika	53	94	Ermenistan	36	140	Kazakistan	26
3	İsveç	89	49	Letonya	53	94	Benin	36	140	Laos	26
5	Norveç	86	49	Ruanda	53	94	Kolombiya	36	140	Uganda	26
5	Singapur	86	52	Mauritius	52	94	Cibuti	36	144	Kamerun	25
7	İsviçre	85	53	Malezya	50	94	Hindistan	36	144	Orta Afrika Cumhuriyeti	25
8	Hollanda	83	53	Türkiye	50	94	Filipinler	36	144	İran	25
9	Avustralya	81	55	Gürcistan	49	94	Surinam	36	144	Nijerya	25
9	kanada	81	55	Lesotho	49	102	Ekvador	35	144	Papua Yeni Gine	25
11	Lüksemburg	80	57	Bahreyn	48	102	Moldova	35	144	Ukrayna	25
12	Almanya	78	57	Hırvatistan	48	102	Panama	35	150	Gine	24
12	İzlanda	78	57	Çek Cumhuriyeti	48	102	Tayland	35	150	Kırgızistan	24
14	Birleşik Krallık	76	57	Namibya	48	106	Arjantin	34	150	Paraguay	24
15	Barbados	75	61	Umman	47	106	Bolivya	34	153	Angora	23
15	Belçika	75	61	Slovakya	47	106	Gabon	34	154	Kongo Cumhuriyeti	22
15	Hong Kong	75	63	Küba	46	106	Meksika	34	154	Kongo Demokratik Cumhuriyeti	22
18	Japonya	74	63	Gana	46	106	Nijer	34	154	Tacikistan	22
19	A.B.D.	73	63	Suudi Arabistan	46	111	Etiyopya	33	157	Burundi	21
19	Uruguay	73	66	Ürdün	45	111	Kosova	33	157	Myanmar	21
21	İrlanda	72	67	Makedonya	44	111	Tanzanya	33	157	Zimbabve	21
22	Bahamalar	71	67	Karadağ	44	114	Mısır	32	160	Kamboçya	20
22	Şili	71	69	İtalya	43	114	Endonezya	32	160	Eritre	20
22	Fransa	71	69	Kuveyt	43	116	Arnavutluk	31	160	Venezuela	20
22	Saint Lucia	71	69	Romanya	43	116	Nepal	31	163	Çad	19
26	Avusturya	69	72	Bosna Hersek	42	116	Vietnam	31	163	Ekvator Ginesi	19
26	Birleşik Arap Emirlikleri	69	72	Brezilya	42	119	Moritanya	30	163	Gine-Bissau	19
28	Estonya	68	72	Sao Tome ve Principe	42	119	Mozambik	30	163	Haiti	19
28	Katar	68	72	Sırbistan	42	119	Sierra Leone	30	167	Yemen	18
30	Botsvana	64	72	Güney Afrika	42	119	Doğu Timor	30	168	Suriye	17
31	Bhutan	63	77	Bulgaristan	41	123	Belarus	29	168	Türkmenistan	17
31	Cyprus	63	77	Senegal	41	123	Dominik Cumhuriyeti	29	168	Özbekistan	17
33	Portekiz	62	77	Tunus	41	123	Guatemala	29	171	Irak	16
33	Portoriko	62	80	Çin	40	123	Togo	29	172	Libya	15
33	Saint Vincent and the Grenadines	62	80	Yunanistan	40	127	Azerbeycan	28	173	Güney Sudan	14
36	İsrail	61	82	Svaziland	39	127	Komorlar	28	174	Sudan	11
36	Tayvan	61	83	Burkina Faso	38	127	Gambiya	28	175	Afganistan	8
38	Brunei	60	83	El Salvador	38	127	Lübnan	28	175	Kore (Kuzey)	8
38	Polonya	60	83	Jamaika	38	127	Madagaskar	28	175	Somali	8
40	İspanya	59	83	Liberya	38	127	Mali	28			
41	Cape Verde	58	83	Moğolistan	38	127	Nikaragua	28			
41	Dominika	58	83	Peru	38	127	Pakistan	28			
43	Litvanya	57	83	Trinidad ve Tobago	38	127	Rusya	28			
43	Slovenya	57	83	Zambiya	38	136	Bangladeş	27			

45	Malta	56	91	Malawi	37	136	Fildişi Sahili	27			
46	Kore (Güney)	55	91	Fas	37	136	Guyana	27			

Kaynak: Transparency International-TI (Uluslararası Şeffaflık Örgütü) “Yolsuzluk Algısı indeksi 2013”, www.transparency.org/cpi, Erişim Tarihi: 20.06.2014

Siyasal sistemde bu denli ağır yaralar açan yozlaşmayı önlemek ya da minimize etmek için Türk hukukunda doğrudan ilgili 4 mekanizma bulunmaktadır. Bu mekanizmalar Yasamanın Yürütmeyi Denetlemesi (siyasi denetim), Yüce Divan (hukuki denetim), Sayıştay (mali denetim) ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu (etik denetim)’dir. Aşağıda bu mekanizmalar sayısal verilerle desteklenerek ve incelenecek siyaset-etik kesişmesinin olumsuz görünümü olan yozlaşmanın önüne geçilmesi için önerilerde bulunulacaktır.

3.1.1. Siyasi Denetim Olarak Yasamanın Yürütmeyi Denetlemesi

Parlamentar hükümet sistemlerinin uygulandığı ülkelerde yasama organının en önemli görevlerinden birisi yürütmeyi denetlemektir. Çünkü bu sistemde yürütme organının icracı ve sorumlu ayağı olan hükümet yasama organından alacağı güvenoyu ile icraatına başlayabilir ve devam edebilir. Anayasanın 98,99 ve 100. Maddelerinde yasamanın yürütmeyi, soru, genel görüşme, meclis araştırması, gensoru ve meclis soruşturması yolları ile denetleyebileceğini öngörmüştür (Gören, 2006: 170). Bu denetim yollarını açıklayacak olursak;

Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir.

Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir.

Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.

Soru, Meclis araştırması ve genel görüşme ile ilgili önergelerin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile cevaplandırılma, görüşme ve araştırma yöntemleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir.

Meclis Soruşturması: Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hükümeti denetleme araçlarından biri olan meclis soruşturmasının diğer denetleme mekanizmalarından farklı olarak yargısal bir niteliği bulunmaktadır (Tavaş, 2006: 71). Meclis soruşturması, Başbakan veya bakanların görevleri sırasında ve görevleri ile ilgili olarak işlemiş oldukları suçlardan dolayı, Anayasa Mahkemesinin Yüce Divan sıfatıyla yaptığı yargılamanın başlamasını sağlayan ve bizzat yasama organı tarafından yerine getirilen yargısal süreci ifade eder (Neziroğlu v.d., 2001: 92). Meclis soruşturmasıyla ilgili düzenleme Anayasanın 100. Maddesinde yer alıyor. Buna göre;

“Başbakan veya bakanlar hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile, soruşturma açılması istenebilir. Meclis, bu istemi en geç bir ay içinde görüşür ve gizli oyla karara bağlar.

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasî partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclise sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona iki aylık yeni ve kesin bir süre verilir. (Ek cümle: 3/10/2001-4709/31 md.) Bu süre içinde raporun Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına teslimi zorunludur.

(Değişik: 3/10/2001-4709/31 md.) Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımından itibaren on gün içinde görüşülür ve gerek görüldüğü takdirde ilgilinin Yüce

Divana sevkine karar verilir. Yüce Divana sevk kararı ancak üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla alınır.

Meclisteki siyasî parti gruplarında, Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz.”

Gensoru: Gensoru, Bakanlar Kurulunun genel politikası ya da bir bakanın kendi bakanlığında izlediği Politika ve uygulamalar hakkında Meclisçe yapılan bir denetim yoludur. Görüşmeler sonunda verilecek bir güvensizlik önergesi veya Bakanlar Kurulunun güven istemi üzerine, Başbakanın, bir bakanın ya da hükümetin düşürülmesine kadar varabilen sonuçları ile hükümet üzerinde doğrudan etkili bir denetim aracıdır (Neziroğlu v.d., 2001: 92) . Hükümetin ya da bakanın düşürülmesi gensoruyu diğer denetim yollarından ayırmaktadır. Yüce Divana sevk edilen bir bakan da bakanlıktan düşmektedir ama bu yol sadece “cezaî” sorumluluğu gerektiren işlerde kullanılmaktadır (Gören, 2006: 177). Anayasada gensoru ile ilgili düzenleme 99. Maddede yer almaktadır. Buna göre;

“Gensoru önergesi, bir siyasî parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir.

Gensoru önergesi, verilişinden sonraki üç gün içinde bastırılarak üyelere dağıtılır; dağıtılmasından itibaren on gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı görüşülür. Bu görüşmede, ancak önerge sahiplerinden biri, siyasî parti grupları adına birer milletvekili, Bakanlar Kurulu adına Başbakan veya bir bakan konuşabilir.

Gündeme alma kararıyla birlikte, gensorunun görüşülme günü de belli edilir; ancak gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararının verildiği tarihten başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi günden sonraya bırakılamaz.

Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin veya grupların verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanır.

Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur; oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır.

Meclis çalışmalarının dengeli olarak yürütülmesi amacına ve yukarıdaki ilkelere uygun olmak kaydıyla gensoru ile ilgili diğer hususlar İçtüzükte belirlenir.”

Son üç yasama döneminde verilen gensoru önergelerine baktığımız zaman meclisin bu denetim mekanizmasını yoğun bir şekilde çalıştırdığı ancak verilen gensoru önergelerinin ya reddedildiğini ya da işlemden kaldırıldığını görmekteyiz. Nitekim bu üç yasama dönemi içerisinde sunulan hiçbir gensoru önergesi kabul edilmemiştir.

Tablo 3. Son Dönem Gensoru Önergeleri

Dönem	2002-2007	2007-2012	2012-
Gelen	8	13	12
Reddedilen	8	12	8
İşlemden kaldırılan	-	1	4

Kaynak: TBMM, 2014

Son dönemde verilen gensoru önergeleri ile ilgili olarak Başbakan Sayın Recep Tayyip Erdoğan; gensoru mekanizmasını önemli ve yerinde kullanılması gereken bir denetim mekanizması olarak görmektedir. Yerinde ve doğru kullanılan bir gensoru önergesinin hükümeti yıkmaya bile sarsacağını belirtmektedir. Ancak ülkemizde bu mekanizmanın gereksiz ve önemsiz konularda kullandığını düşünmektedir (Ak Parti, <https://www.akparti.org.tr>, 20.06.2014). Tablo 2’deki 2002-2012 yılları arasındaki gensoru önergelerinin neticesine bakıldığında Sayın Başbakanın görüşlerini yansıttığını ve bundan dolayı reddedildiğini söyleyebiliriz.

3.1.2. Hukuki Denetim Yapan Yüce Divan

Anayasa Mahkemesi Türk hukuk sisteminde siyaset-etik ilişkisinin hukuki denetimini Yüce Divan sıfatıyla yerine getirerek önemli iki işlevi tek bir kurumsal yapı içerisinde yerine getirmektedir. Anayasanın 100. Maddesinde düzenlenen meclis soruşturması sonrası Yüce Divana sevk kararı ancak üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla alınır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 148. maddesinde, Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanını, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanını, Bakanlar Kurulu üyelerini, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Başkan ve üyelerini, Başsavcılarını, Cumhuriyet Başsavcivekilini, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay Başkan ve üyelerini, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ile Jandarma Genel Komutanı da görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar. Yüce Divanda, savcılık görevini Cumhuriyet Başsavcısı veya Cumhuriyet Başsavcivekili yapar. Yüce Divan kararlarına karşı yeniden inceleme başvurusu yapılabilir. Genel Kurulun yeniden inceleme sonucunda verdiği kararlar kesindir.

Ancak zaman zaman Anayasanın 148. Maddesinde belirtilen kişileri görevleri ile ilgili suçlardan yargılama yetkisi yanlış anlaşılmakta ve diğer mahkemeler tarafından yargılama yetkisinin kullanılmaya çalışıldığını görmekteyiz. Yargılama yetkisinin Yüce Divan tarafından kullanılıp kullanılmayacağına ilişkin tartışmalı durumlarda konu ile ilgili olarak Yüce Divan'ın karar vermesi, Anayasa md.158/3'de yer alan "Diğer mahkemelerle, Anayasa Mahkemesi arasındaki görev uyuşmazlıklarında, Anayasa Mahkemesi'nin kararı esas alınır." hükmü gereğince isabetli olacaktır. Bu kişiler hakkındaki soruşturma ve kovuşturmanın görevli ve yetkili olan Yüce Divan dışında başka bir mahkeme tarafından yapılması, kuvvetler ayrılığı sistemine ve tabii hakim güvencesine uygun düşmeyecektir (Şen ve Özdemir, 2012: 185).

Siyasal tarihimizde 1964-2013 tarihleri arasında Anayasa Mahkemesi Yüce Divan sıfatıyla 14 ayrı karar vermiştir. Anayasa Mahkemesinin resmi web sitesinde yer alan kararlara göre 14 kararda 4 bakana ceza verilmiş, 1 başbakan, 1 başbakan yardımcısı, 11 bakan ve 1 Yargıtay daire başkanı için beraat ya da davanın kesin hükme bağlanmasının ertelenmesine karar verilmiştir (Anayasa Mahkemesi, <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/YuceDivanKararlari>, 25.06.2014).

Türkiye'deki yüce divan yapısı ile bazı AB ülkeleri arasındaki farklara baktığımızda Türkiye'de Yüce Divan üyeleri hukukçular dışından da seçilebilmekte ve Anayasa Mahkemesi ve Yüce Divan aynı yapıda birleşmektedir. Ancak Belçika, Almanya ve Fransa gibi ülkelerde Anayasa Mahkemesi ve Yüce Divan aynı yapı içerisinde yer almamakta olup, üyeler hukukçu üyelere oluşmaktadır. Bu şekilde hukukçu olmayan üyelerin alacağı kararların siyasi nitelik taşıyacağı endişesi bulunmaktadır (Aslan, 2009: 5). Fransa'da Cumhurbaşkanını ve hükümet üyelerinin yargılanması maksadıyla Anayasa ile bir de Yüksek Adalet Divanı kurulmuştur. Üyeleri Millet Meclisi ve Senato tarafından her genel ve kısmi yenilemeden sonra kendi üyeleri arasından eşit sayıda seçilmektedir (F.Ay.m.67). Yüksek Adalet Divanının oluşumuna, çalışmasına ve uygulayacağı usullere ilişkin kurallar yasa hükümlerine bırakılmıştır. Bizde ise Yüksek Adalet Divanının Yetkisi Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesine verilmiştir (Çelik ve Yılmaz, http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=75, E.T: 25.06.2014) .

Siyaset-etik ilişkisi bağlamında ortaya çıkan yozlaşmanın önlenmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne dilekçe komisyonu benzeri siyasal yozlaşma daimi komisyonu oluşturularak, kapalı kapılar ardındaki gelişmelerin her şeyden ve herkesten önce Meclisçe araştırılması, soruşturulması ve Yüce Divan mekanizmasının daha sık çalıştırılması sağlanmalıdır.

3.1.3. Mali Denetim Yapan Sayıştay

Siyasi iktidarları denetlemek parlamentonun en önemli işlevlerinden birini oluşturmaktadır. Nitekim tarihte Parlamento, uzun süre bu denetim işlevini kendi imkanları ile yerine getirmeye çalışmıştır. Ancak giderek artan ve karmaşıklaşan mali işlemlerin denetimi teknik ve uzmanlık

gerektiren bir iş olarak değerlendirilmiş ve bu işlevi yerine getirebilmesi için hemen her ülkede olduğu gibi ülkemizde de Sayıştay olarak nitelendirdiğimiz yüksek denetim kurumları kurulmuştur (Akbulut, 2003: 4).

Türkiye Cumhuriyeti, 1982 Anayasasının 160'ıncı maddesine göre Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleyen ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan ve kanunlarla kendisine verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapan bir kuruluş olarak görevini sürdürmektedir. Yine aynı maddeye göre mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması da Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Ayrıca Sayıştayın genel uygunluk bildirimleri hazırlaması görevi anayasal planda ele alınmış ve Anayasanın 164'üncü maddesinde düzenlenmiştir.

Sayıştay'ın iki temel fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlardan birincisi dış denetim organı olarak genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal strateji, amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne raporlanarak sunulmasıdır. İkincisi ise hesapların hükme bağlanmasını içeren, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir (Kuluçlu, 2006: 12).

6085 sayılı Sayıştay Kanuna göre Sayıştay dış denetimi şu şekilde gerçekleştirir;

- Denetim raporu, denetim grup başkanlıkları veya denetçiler tarafından hazırlanan ve Sayıştay raporlarının hazırlanmasına esas olan raporlardır. Denetim raporu, belli kontrollerden geçtikten sonra Sayıştay raporu haline dönüşür. Bu dönüşüm süreci şöyle çalışır:

- Denetim raporları, Kanunun 35 inci maddesine göre rapor değerlendirme komisyonları tarafından değerlendirildikten sonra ilgili kamu idarelerine gönderilir.

- Kamu idarelerinin cevaplarına göre denetim raporlarına nihai şekli verilir.

- Nihai denetim raporları, Kanunun 38 inci maddesine göre Sayıştay dairelerinin ve Rapor Değerlendirme Kurulunun görüşleri alınarak Başkanlıkça Sayıştay raporuna dönüştürülür.

- Yani Sayıştay raporları, denetim raporları esas alınarak hazırlanan ve Başkanlıkça son şekli verilen raporlardır.

- Sayıştay raporları, TBMM'ye sunulur ve kamuoyuna duyurulur.

Sayıştay başkanının kim tarafından atandığı ve denetimi hangi kurum adına yaptığı siyaset-etik ilişkisinin bir başka görünümünü oluşturmaktadır. Sayıştay başkanının, denetimini yaptığı bir yürütme organı tarafından atanması etik ilkelerin yanında tarafsızlık ilkesine de aykırı görünmektedir. Bu bağlamda Türkiye'de Sayıştay başkanının TBMM tarafından atanması ilk bakışta etik ilkelere uygun olduğu söylenebilir. Ancak parlamentoda çoğunluğu sağlayan partinin aynı zamanda hükümet kurması Sayıştay başkanının da yürütme organı tarafından dolaylı yollarla belirlenmesine sebep olabilir. Bu kapsamda Sayıştay başkanının farklı yol ve yöntemlerle seçilmesi arayışına gidilmelidir. Dünya yolsuzluk indeksi verilerine göre en az yolsuzluğun yapıldığı ülkelerin sosyal demokrasinin geliştiği İskandinav ülkeleri olması Sayıştay başkanının parlamento tarafından belirlenmesinin doğru bir karar olduğunu göstermektedir (Tablo 1. ve Tablo 3.).

Tablo 4. : Türkiye ve yabancı ülkelerde dış denetim kurum/kurullarının kimler tarafından atandığı

ÜLKELER	Dış denetimi yapan kurum başkanının kimin tarafından seçildiği/atandığı
Danimarka	Parlamento
İspanya	Parlamento ve yürütme organı
Finlandiya	Parlamento
Norveç	Parlamento
İsveç	Parlamento
Kanada	Yürütme organı

Yeni Zelanda	Yürütme organı
İngiltere	Yürütme organı
Fransa	Yürütme organı
A.B.D	Parlamento ve yürütme organı
Kore	Parlamento ve Yürütme organı
Almanya	Parlamento ve Yürütme organı
Japonya	Parlamento ve Yürütme organı
Türkiye	Parlamento (TBMM) (*)

Kaynak: Kaynak: Le Cadre Juridique des Systèmes Budgétaires, s. 54, 61 ve 121'den akt. Çakar, 2008

Not: İspanya'da dış denetim kurumu başkanının ataması, Sayıştay'ın önerisi ile Kral tarafından yapılmaktadır. A.B.D ve Kore'de başkan tarafından atanmakta, ancak bu atama Senato tarafından onaylanmaktadır. Almanya ve Japonya'da başkanlar, hükümetin önerisi üzerine parlamentoya sunulmakta ve parlamento tarafından onaylanmaktadır.

(*) Sayıştay birinci başkanı, yedi yıllık bir süre için Sayıştay üyeleri ise, herhangi bir süre kaydı olmaksızın, TBMM tarafından seçilmekte; denetçiler ise, Sayıştay tarafından açılan yarışma sınavı ile belirlenmektedir.

3.1.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Yukarıda yozlaşmayı siyasal ve yönetsel yozlaşma olarak ikiye ayırmıştık. Yönetsel yozlaşmanın önüne geçebilmek amacıyla 8 Haziran 2004 tarihinde 5176 sayılı yasa ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. 5176 sayılı yasanın birinci maddesinde yasa koyucu kanunun amacını, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi şeklinde belirlemiştir. Kanun, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsamaktadır. Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmayacağı belirtilmiştir. Yine kanunda kurula ancak en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında başvurulacağı, yargıya taşınmış ya da yargıda sonuçlanmış uyuşmazlıklar için de kurula başvurulamayacağı hükme bağlanmıştır. Bu durumda Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun görev ve yetkileri iyice kısıtlanmıştır. Kurul başvuru sonucunu sadece ilgiliye ve Başbakanlığa bildirmekle yükümlü tutulmuştur.

Kurulun 2012 faaliyet raporuna göre, kurula başvuruların konularına göre dağılımı ve başvuruların sonuçlara göre dağılımı aşağıdaki gibidir: (KGEK 2012 Faaliyet Raporu)

Tablo 5. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Faaliyet Raporu(2012)

KONU	Başvuru Sayısı	Başvuruların Sonuçlara Göre Dağılımı	Sayı
Genel Etik Davranış İlkelerine Aykırılık İddiaları	33	Usulden Reddedilenler	185
Yolsuzluk/usulsüzlük İddiaları	20	Etik İhlali Tespit Edilmeyenler	17
Çıkar Çatışması İddiaları	32	Etik İhlali Kararı Verilenler	10
Psikolojik Yıldırma (Mobbing) İddiaları	39	Toplam	211
Görevi İhmal/Görevi Kötüye Kullanma İddiaları	41		
Bilgi Edinme Hakkının İhlaline Yönelik İddialar	12		
Kayırmacılık/Ayrımcılık İddiaları	51		

Kamu Malları Ve Kaynaklarının Hizmet Gerekleri	9
Dışında Kullanıldığı İddiaları	
Diğer İddialar	10
Toplam	247

Kaynak: Kamu Görevlileri Etik Kurulu 2012 Faaliyet Raporu,
<http://www.etik.gov.tr/Raporlar.aspx?id=1>, Erişim Tarihi: 20.06.2014

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na 2012 yılında 247 adet başvuru yapılmış, kurul tarafından 10 başvuru için etik ihlali kararı verilmiştir. Yönetmelik yozlaşmanın önüne geçilmek isteniyorsa Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun görev ve yetkilerinin genişletilmesi, Kurulun kararlarının bağlayıcılığı ve değerinin daha da güçlendirilmesi gerekmektedir.

SONUÇ

Yönetmelik yozlaşmanın önüne geçilmek isteniyorsa Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun görev ve yetkilerinin genişletilmesi, Kurulun kararlarının bağlayıcılığı ve değerinin daha da güçlendirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte diğer denetim yollarının da etkin bir şekilde kullanılmasına imkan verecek yeni mekanizmalara ihtiyaç bulunmaktadır.

Siyasal yozlaşma hususunda vatandaşların sandık dışında başvurabileceği bir kurum, mevki bulunmamaktadır. Yukarıda yer verildiği üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu yolu siyaset için kapalıdır. Yine Yüce Divan mekanizması ise 48 yılda 14 kez çalıştırılmış ve sadece 4 bakana ceza verilmiştir. Aslında gizli kapılar ardında gerçekleşen siyasal yozlaşmadan vatandaşların haberi dahi olmamaktadır. Seçilmişlerin yönetiminde siyasal yozlaşmanın önüne geçilmesi için şunların yapılması gerekmektedir:

Ülkemizde Temsili Demokrasi'nin yakın gelecekte e-Demokrasi'ye dönüşeceği ihtimali uzak görünse de Katılımcı Demokrasi ve Güçlü Demokrasi tezlerinin etkisiyle bireyin siyasal katılımın daha yüksek olduğu bir demokrasi siyasal yozlaşmanın da daha az olduğu bir demokrasi olacaktır. Bu da hesap verebilir, şeffaf ve saydam devlet anlayışının ülkeyi ekonomik, sosyal ve siyasal anlamda geliştirdiğini göstermektedir. Son dönemde Türkiye'de meydana gelen değişimlerin dünya ile paralel bir zeminde devam ettiği görülmekle birlikte ekonomik istikrar ve büyüme adına zaman zaman demokrasiden vazgeçilmektedir. Yönetimde istikrarın sağlanması ve bunun temsilde adaletin önüne geçmesi siyasal yozlaşmaların artmasına ve hesap vermekten kaçınan, şeffaflıktan ve saydamlıktan uzak bir hükümet modelinin benimsenmesine sebebiyet verebilir. Bu gibi durumların önüne geçilebilmesi için vatandaşın etkin katılımının sağlanacağı, seçimler dışında da vatandaşların siyasal iktidarlara denetlediği ve sivil toplumun etkin kullanıldığı mekanizmalara ihtiyaç vardır.

Yeni anayasa çalışmalarında siyasal partilerin gelirleri ve harcamaları açık, şeffaf, denetlenebilir şekilde belirlenmeli, seçim harcamalarının şeffaflığı ve denetimi sağlanmalıdır. Bu şeffaflığın partilerle sınırlı kalmaması, karar alma sürecine halkın dahil olabileceği elektronik demokrasinin geliştirdiği yol ve yöntemlerle idarenin eylem ve işlemlerinden halkın haberdar olması sağlanmalıdır. Bu konuda görsel ve yazılı meydana açık ve şeffaf olmasına ihtiyaç vardır. Halkın duymak istediklerinden ziyade duyması gereken bilgi ve verileri halka sunan medyanın bulunması siyasal yozlaşmanın önüne geçer.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne dilekçe komisyonu benzeri siyasal yozlaşma daimi komisyonu oluşturularak, kapalı kapılar ardındaki gelişmelerin her şeyden ve herkesten önce Meclisçe araştırılması, soruşturulması ve Yüce Divan mekanizmasının daha sık çalıştırılması sağlanmalıdır. Bununla birlikte gensoru önermeleri yasamanın yürütmeyi denetlemesi bağlamında tek başına yasama organının yetkili olması gensorunun işlevsel olmamasına sebebiyet vermektedir. Buna ilişkin yeni öneriler gerçekleştirilerek gensorunun işlevselliği sağlanmalıdır. Önemli denetim mekanizmalarından

biri olan Sayıştay denetiminin etkin kullanılması ve meclisin Sayıştay raporlarını görerek daha doğru ve zamanında kararlar alması sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

- ADLER, Alfred (1997), İnsan Tabiatını Tanıma, (Çev.: Ayda Yörükcan), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 3. Baskı, İstanbul
- AĞAOĞULLARI, M. Ali (1993), “Siyasal Ahlâk ve Devlet”, Siyasal Ahlâk ve Siyasal Ahlâksızlık, Editör: Türker Aklan, Bilgi Yayınevi, Ankara
- AK PARTİ, <https://www.akparti.org.tr>, (Erişim Tarihi: 20.06.2014)
- AKARSU, Bedia (1984), Felsefe Terimleri Sözlüğü, Savaş Yayınları, 3. Baskı, Ankara
- AKBULUT, Erol (2003), “Sayıştay Denetimi ve Yolsuzlukla Mücadeledeki İşlevi”, Sayıştay Dergisi, S.50-51, s.3-15
- AKTAN, C.Coşkun (1992), Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi:1980-1990 Deneyimi, Afa Yayıncılık, İstanbul
- AKTAN, C.Coşkun (1999), Ahlâki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlâka Doğru: 3-Siyasal Ahlâk, Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayınları, 1999, İstanbul
- AKYÜZ, Ünal (2009), “Siyaset ve Ahlak”, Yasama Dergisi, S. 11 s.93-129
- ARON, Raymond (1973), Sınıf Mücadelesi, (Çev.: Erol Güngör), Kültür Müsteşarlığı Kültür Yayınları, İstanbul
- ANAYASA MAHKEMESİ, <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/YuceDivanKararlari>, (Erişim Tarihi:25.06.2014)
- ASLAN, M. Yasin (2009), “Yüce Divan Olarak Anayasa Mahkemesi”, TBB Dergisi, S. 82, s.1-12
- ATEŞ, Nuh (2004). Demokrasinin Geleceğinde Bilişim Teknolojilerinin Rolü, KSÜ SBE, Yüksek Lisans Tezi
- AYDIN, İlayet “Kamuda Etik”, http://www.tbmm.gov.tr/etik_komisyonu/belgeler/makale_KamudaEtik-InayetAydin.pdf, (Erişim tarihi: 22.06.2014)
- BARBER, Benjamin R. (1995), Güçlü Demokrasi, (Çev.: Mehmet Beşikçi), Ayrıntı Yayınları, İstanbul
- BILLINGTON, Ray (1997), Felsefeyi Yaşamak, (Çev.: Abdullah Yılmaz), Ayrıntı Yayınları, İstanbul
- CARREL, Alexis (1979), İnsan Denen Meçhul, (Çev.: Refik Özdek), Yağmur Yayınları, 3. Baskı, İstanbul
- CÜCELOĞLU, Doğan (1997), İnsan ve Davranışı, Remzi Kitabevi, 7. Baskı, İstanbul
- ÇAKAR, Elif (2008), “Bütçenin Dış Denetimi: Türkiye Ve Yabancı Ülke Uygulamalarının Karşılaştırılması Ve Değerlendirilmesi”, Mevzuat Dergisi, Yıl:11 Sayı: 128,
- ÇELİK, Cemil ve YILMAZ, Yunus “Fransa’da Yargı Bağımsızlığı ve Hakim Teminatı”, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi, http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=75, (Erişim Tarihi: 25.06.2014)
- DAHL, A. Robert (1993), Demokrasi ve Eleştirileri, (Çev.: Levent Köker), Türk Siyasi İlimler Derneği-Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara
- DURUN, Davut (2005), “Siyaset Ve Ahlâk, Gerçeklikle İdealin Bağdaşmazlığı Sorunu”, 2. Siyasette Ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, S.18-25.

- DURSUN, Davut (2008), Siyaset Bilimi, Beta Basım Yayım ve Dağıtım, 5. Baskı, İstanbul
- DUVERGER, Maurice (1998), Siyaset Sosyolojisi, Varlık Yayınları, Bilgi Dizisi:28, İstanbul
- DYE, R.Thomas (1997), Politics in Amerika, New Jersey, USA, Prentice-Hall
- DYKE, V.Vernon (1992), Introduction to Politics, Chicago, USA, Nelson-Hall Publishers
- ERTUGAY, Fatih (2011), Siyaset Bilimi, (Ed.: Halis Çetin), Orion Kitabevi, Ankara
- ERYILMAZ, Bilal (2008), "Etik Kültürü Geliştirmek", Türk İdare Dergisi, Sayı: 459, s. 1-12.
- FROMM, Erich (1996), Özgürlükten Kaçış, (Çev.: Şemsa Yeğin), Payel Yayınevi, 4. Baskı, İstanbul
- GÖREN, Zafer (2006), Anayasa Hukuku, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara
- GÜNDÖĞAN, A.Osman (2011), Ahlâktan Siyasete, Mkm Yayıncılık, 1. Baskı, Bursa
- HEYWOOD, Andrew (2011), Siyaset, (Çev.: Buğra Kalkan), Liberte Yayınları, Ankara
- HOFFER, Eric, (1993), Kesin İnançlılar Kitle Hareketlerinin Anatomisi, (Çev.: Erkil Günner), Akran Yay., 5. Baskı, İstanbul
- HUNTINGTON, P. Samuel (1993), Üçüncü Dalga, (Çev.: Ergun Özbudun), Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara
- İZZETBEGOVİÇ, Ali (1987), Doğu ve Batı Arasında İslâm, (Çev.: Sahil Şaban), İstanbul: Nehir Yayınları
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (5176), 25486 Sayılı Resmi Gazete, 06.06.2004
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu 2012 Faaliyet Raporu, <http://www.etik.gov.tr/Raporlar.aspx?id=1> (Erişim Tarihi: 20.06.2014)
- KAPANİ, Münici (1995), Politika Bilimine Giriş, Bilgi Yayınevi, 7. Basım, Ankara
- KILAVUZ, Raci (2003), Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara
- KIŞLALI, A.Taner. (1997), Siyaset Bilimi, İmge Kitabevi, 6. Baskı, Ankara
- KUÇURADİ, Ioanna (1996), Etik, Türk Felsefe Kurumu Yayınları Ankara
- KULUÇLU, Erdal (2006), "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", Sayıştay Dergisi, S.63, s.3-37
- MENGÜŞOĞLU, Takiyettin (1965), Değişmez Değerler ve Değişen Davranışlar, İstanbul Matbaası, İstanbul
- MİLLİYET, <http://blog.milliyet.com.tr/at-ve-siyaset/Blog/?BlogNo=362282>, (Erişim Tarihi: 27.06.2014)
- NEZİROĞLU, İrfan; KOCAMAN, Habib ve GÖKÇİMEN, Semra, (2001), Yasama El Kitabı, TBMM Basımevi, Ankara
- ÖZTEKİN, Ali (2010), Siyaset Bilimine Giriş Ankara, Siyasal Kitabevi
- SARTORI, Giovanni (1996), Demokrasi Teorisine Geri Dönüş, (Çev: T.Karamustafaoğlu ve M.Turhan), Yetkin Yayınları, Ankara
- SCHOPENHAUER, Arthur (2009), Hukuk, Ahlâk ve Siyaset Üzerine, (Çev. Ahmet Aydoğan), Say Yayınları, 1. Baskı, İstanbul
- ŞEN, Ersan ve ÖZDEMİR, Bilgehan (2012/1), "Yüce Divan Yargılaması", Ankara Barosu Dergisi, s.178-192

- ŞİMŞEK, Sefa (2002), “Türk Demokrasisi Küresel Yelpazenin Neresinde?”, Atatürkçü Bakış Dergisi, Cilt 1, Sayı 2
- TÜRKİYE EKONOMİ POLİTİKALARI ARAŞTIRMA VAKFI, (2006), Bir Olgu Olarak Yolsuzluk, Nedenleri, Etkileri ve Çözüm Önerileri, (Yayında Görev Alanlar: Tarhan, R. Bülent; Gençkaya, Ömer Faruk; Ergül, Ergin; Özsemerci, Kemal Ve Özbaran, Hakan), TEPAV, Ankara
- ÖZDEMİR, Murat (2008), “Kamu Yönetiminde Etik” ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 7,
- TAVAŞ, H. İbrahim (2006), “ Meclis Soruşturmasında Hukuki Nitelik Sorunu”, Yasama Dergisi, Sayı:3
- TBMM, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_internet.anasayfa, (Erişim Tarihi: 22.06.2014)
- TEPE, Harun (1992), Etik ve Metaetik, Türk Felsefe Kurumu Yayınları, Ankara
- TOPÇU, Nurettin (2010), Ahlâk, Dergah Yayınları, 2. Baskı, İstanbul
- TOURAINÉ, Alain (2000), Demokrasi Nedir?, (Çev.: Olcay Kunal), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul
- Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası, <http://www.anayasa.gov.tr/Mevzuat/Anayasa1982/> (06.01.2014)
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL-TI (Uluslararası Şeffaflık Örgütü) “Yolsuzluk Algısı indeksi 2013”, www.transparency.org/cpi, Erişim Tarihi: 20.06.2014
- TÜRKİYE ODALAR VE BORSALAR BİRLİĞİ, (2012), “Gözden Geçirme Notları 2012 Yılı Uluslararası Yolsuzluk Algılama Endeksi”, www.tobb.org.tr, Erişim tarihi: 20.06.2014
- TÜRKÖNE, Mümtaz’er (2006), Siyaset, (Ed. Mümtaz’er Türköne), Lotus Yayınevi, 5. Baskı, Ankara
- YILMAZ, Aytekin (2001), Çağdaş Siyasal Akımlar, Vadi Yayınları, Ankara
- YILMAZ, Nihat ve DOĞAN, C. Kadir (2013), “Max Weber’de Siyaset Etik İlişkisi”, Turkish Studies International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic Volume 8/6, S. 881-893, Ankara

ETİK ÇERÇEVESİNDE KAPİTALİZM, LİBERALİZM VE ÇEVRE ÇATIŞMASI: SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK BİR PARAVAN MI YOKSA ÇEVRE SORUNLARINA BİR ÇIKIŞ YOLU MU?

CAPITALISM, LIBERALISM AND ENVIROMENTAL CONFLICT WITHIN THE FRAMEWORK OF ETHICS: IS SUSTAINABILITY A SCREEN OR A WAYOUT FOR ENVIROMENTAL PROBLEMS?

Gözde Kestellioğlu

Arş. Gör. Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

ÖZET

Çevre sorunu kavramı ortaya atıldığından bu yana önce ekonomik büyümenin sınırlandırılması, sonrasında insanların daha temiz bir çevrede yaşama hakkı daha sonra ise tüm canlıların ve çevrelerinin var olma hakkı tartışılmaya başlanmıştır. Son olarak ise tüm bunları ele alan ve hayatın her alanında kendinden söz ettiren sürdürülebilirlik kavramı ortaya çıkmıştır.

Bu noktada tartışılan çevrenin sürdürülebilirliğinin kapitalizm ve liberalizmin belirttiği bazı önemli noktalar için sürdürülebilir kalkınma altında mümkün olup olmadığıdır. Çevre için sürdürülebilirlik kavramı etiği yakından ilgilendiren bir konudur ancak bir süre öncesine kadar kendisini çevrenin merkezine koyan insanoglu için fedakarlık ya da var olmayan bir nesli ve onun yaşayacağı çevreyi düşünmek ne kadar mümkündür, bu sistemler buna ne kadar izin verir ve hatta bu mantıklı mıdır?

Tüm bu kavramların çatışması ise etik çerçevede farklı boyutlarda kendini göstermektedir. Bireyi, çevreyi veya bireyi de içine alarak çevreyi ele alan bakış açılarının çatışmasına tüm bu ahlaki çatışmaları ekonomiyle uzlaştıran “sürdürülebilir kalkınmayı” savunanlar ve sürdürülebilir kalınmanın yeni bir tıkanıklığa karşı aslında paravan ardına gizlenmiş başka bir çıkış yolu olduğunu savunanların çatışmaları da eklenmiştir.

Bu çalışma bu çatışmaları yansıtan görüşleri çevre ve etik sınırlılıkları içerisinde ele almayı ve bu bağlamda sürdürülebilir kalkınmanın bir çıkış yolu mu yoksa sistemin kendi tıkanıklığına yeni bir çözüm mü olduğu görüşlerinin çatışmasını irdelemeyi amaçlamaktadır. Çalışmanın yöntemi yazılı kaynaklar ve elektronik ortamların derlenmesi şeklindedir.

Anahtar Kelimeler: Sürdürülebilir Kalkınma, Kapitalizm, Liberalizm, Etik, Çevre

ABSTRACT

Since environment problem was raised, primarily limiting economic growth, and then people's right to live in a cleaner environment, and then all livings' and their environment's right to exist have been discussed. And finally, involving all these and being uttered in every field of life, the concept of sustainability came into existence.

What is discussed at this point is if environment sustainability can be under sustainable development for some important points which are specified by capitalism and liberalism. For environment, the concept of sustainability is a matter which is closely associated with ethics but how possible is it for the mankind who puts himself in the centre of environment to show self-sacrifice or think about an inexistent generation and its living environment, how far will the systems allow this and is it logical at all?

The conflict of all these concepts comes into prominence in different dimensions within the ethic framework. The conflict of the perspectives which involve the individual, environment or the environment together with the individual in it was accompanied by the conflicts of those who defended “sustainable development” which conciliated all these moral conflicts with economy and those who defended there was actually another way out hidden behind the screen against a new obstruction of the sustainable development.

This study aims to examine the opinions which reflect these conflicts within the framework of environment and ethic limitations and scrutinize, in this regard, the conflict of the opinions of whether

sustainable development is a way out or a new solution for the obstruction of the system itself. The method of the study is in the form of compilation of the written sources and electronic environments.
Keywords: Sustainable Development, Capitalism, Liberalism, Ethics, Environment

1.GİRİŞ

Kapitalizm, özel mülkiyetin üretim araçlarının büyük bir miktarına sahip olduğu ve işlettiği; yatırım, dağılım, gelir, üretim, mal ve hizmet fiyatlarını piyasa ekonomisinin belirlediği sosyal ve ekonomik sistem olarak ifade edilmektedir. Liberalizm bireyciliği esas alan, rasyonel bireylerin siyasal ve ekonomik çerçevede hak ve özgürlüklerini güvence altına alan, piyasa ekonomisine devlet tarafından müdahale edilmesi en az düzeye indirilmesini savunan bir doktrindir. Ekonomik doktrin olarak liberalizm ise kapitalizme dair bir söylem olarak bir görüşe göre ifade edilmektedir. Liberalizm ve kapitalizmi aynı kavram gibi ele alanlar olduğu gibi, farklı kavramlar olarak görenler de vardır. Bunun yanında önemli bir kesim ise farklı ancak birbirini besleyen ortak noktalara sahip olarak görmektedir. Sonuç olarak ise ekonomini doğal işleyişi ve bireyin merkeze alındığı bu geleneksel sistem çevrenin sonsuz kaynaklarına güvenerek kendi yolunu çizmiştir.

Ekonomik büyümeye temelli ekonomi ve refah devleti görüşü, doğanın kendini yeniden üretebilme kapasitesini aşan, doğayı bir üretim girdisi olarak ele almış; üretim ve yeniden üretim sürecinde doğayı tahrip etmiştir. Böylece ekonomik etkinliğin çevresel sonuçlarına yoğunlaşan yaklaşımların ön plana çıkmaya başlamıştır. Bunun sonucu olarak ise, ekonomik büyüme neticesinde meydana gelen kirlilikle, üretim sürecinin “hammaddesi”, “doğal” sermayesi olarak ele alınan “doğal kaynakların” sınırlı olduğu tartışmaları da liberal ekonominin ve politikanın gündemine girmeye başlamıştır.

Ekolojistler, geleneksel siyasi inançlara dayanan ana siyasal partilerce benimsenmiş, insanların sonsuz maddi gelişme ve refah imkânına sahip olduğu buna bağlı olarak yaklaşık 50-100 yıl önce düşünülemeyen bir hayat standardına sahip oldukları ve bilim ve teknoloji sayesinde fakirlik ve hastalık gibi problemlerin çözülüp insanların önün yeni teknolojik imkânları sunduğu fikrinin; çevre merkezli bir bakış açısına göre aslında hem yanlış hem de çevre felaketinin nedeni ve büyüme tutkusundan başka bir şey olmadığını (Herman Daly, 1974) iddia etmektedirler. Neticede entropi kaçınılmaz hale gelir.

Sonuç olarak sürdürülebilir kalkınma kavramı gündem olan ve oluşturan bir şekilde kendini göstermiştir. Sürdürülebilir kalkınma genel olarak “Yaşamı mümkün ve yararlı kılan ekosistem ve toplum düzenlerini koruyan ve ekonomik kalkınma sürecini, herkes için temel yaşam kalitesi sağlayacak şekilde değiştiren bir programdır. Sürdürülebilir kalkınma, yaşayan ve gelecekte yaşayacak olan tüm insanların, mevcut sınırlar dahilinde, sosyal ve ekonomik gelişmeye adil olarak katılmalarını sağlayabilmek için gerekli olan üretim ve tüketim tarzlarındaki değişmelerle ilgilidir.”(Yıldırım ve Öner, 2010: 146-147)

2.MATERYAL VE YÖNTEM

Çalışmada kavramlar, terimler ve görüşler üzerinden bir değerlendirme yoluna gidilmesi sebebiyle yazılı ve elektronik kaynaklardan faydalanılarak değerlendirme gerçekleştirilmeye gayret edilmiştir.

Konu başlıkları sınırlılıkları belirtmek ve çalışmadaki temel taşları açıklamak adına kavramsal çerçeve, verilen kavramlar çerçevesinde konu kapsamındaki süreci açıklamak için tarihsel gelişim, tartışmaların dayandırıldığı temel çevre etiği yaklaşımlarını anlayabilmek için belirlenen bazı çevre yaklaşımları, ilk iki başlığa göre ortaya çıkan ve sürdürülebilir kalkınmanın içinde olan kapitalizm ve liberalizm ile ilgili olan çatışma noktalarını açıklamak için sürdürülebilir kalkınma ile ilgili çatışma noktaları başlıklarına yer verilmiştir. Tüm içeriği değerlendirmek içinse değerlendirme kısmı ile çalışma neticelendirilmiştir.

3.KAVRAMSAL ÇERÇEVE

3.1.Kapitalizm ve Liberalizm

Kapitalizm, üretim araçlarına bireylerin sahip olduğu ve şahısların işgüçlerini gayri şahsi piyasa tarafından belirlenen bir fiyattan satmakta serbest olduğu ekonomik organizasyon şeklidir. Laissez -faire (bırakınız yapsınlar), kapitalizm ile, laissez- faire'in geçerli olduğu yerde rekabet sürecinin neticelerine müdahale etmeye yönelik devlet müdahalesinin ya hiç olmayacağı ya da çok az olacağı şeklinde düşünülür(Barry, 20.07.2014: 1).

Liberalizm, bireyin özgürlüğünü, özerkliğini, temel haklarını garanti altına almayı amaçlayan ve bu sebeple siyasal iktidarın sınırlandırılmasına önem veren bir düşüncedir. Bu düşünce tedricen, bireylerin kendi seçimlerinde, inançlarında, günlük yaşamı etkileyen ekonomik ve siyasi olaylarda özgür olma istemlerinin neticesinde gelişmiştir(Elma, 2002: 173).

Toplumda kapitalizm ve liberalizm kimi zaman aynı kapsamda düşünülse de kapitalizm, özel mülkiyetin üretim araçlarının büyük bir miktarına sahip olduğu ve işlettiği; yatırım, dağılım, gelir, üretim, mal ve hizmet fiyatlarını piyasa ekonomisinin belirlediği sosyal ve ekonomik sistem olarak ifade edilmektedir. Liberalizm bireyciliği esas alan, rasyonel bireylerin siyasal ve ekonomik çerçevede hak ve özgürlüklerini güvence altına alan, piyasa ekonomisine devlet tarafından müdahale edilmesi en az düzeye indirilmesini savunan bir doktrindir. Ekonomik doktrin olarak liberalizm ise kapitalizme dair bir söylem olarak bir görüşe göre ifade edilmektedir.

Liberalizm, düşünsel köklerinin 17. yüzyılda filizlendiği bir siyasal düzendir. Felsefi kökenleri Locke, Hume, Smith, Mill, Bentham, Spencer, Constant gibi düşünürlerin görüşleriyle biçimlenmiştir. John Locke, liberalizmin öncüsü olarak kabul edilir. Devletin gayesinin özgürlüğü güvencede tutmak olduğu, devletin kaynağının ve meşruiyetinin toplum sözleşmesinde aranması gerektiğini, iktidarın bireysel kabulü hedeflemesi gerektiğini belirten görüşleriyle liberal düşüncenin kuruluşuna katkı sağlamıştır(Çetin, 2001: 220).

Liberalizmde ilk önemli nokta kişiyi birey olarak ele alan, fikirlerine ve eylemlerine özgürlük veren ve onu toplum ve devletin asıl amacı olarak kabul eden bireyciliktir. İkincisi olan özgürlük liberalizmin anlamını, özünü ifade eder ve bireyin herhangi bir dış etki ve zorlama olmadan hareket etmesi gerektiğini savunur. Üçüncüsü doğal düzen, kendiliğinden düzen ve piyasa ekonomisidir. Bu, birey çıkarının maksimizasyonunu ve özgürlüğün üzerinde harmanlandığı çatışma ve gelişme alanını ifade eder. Dördüncüsü liberal devlet ilkesi liberal demokrasi ve sınırlı devlet esasına dayanır. Bu ilke liberalizmin üzerine kurulduğu ve işlediği politik düzeni gösterir.(Çetin: 2001: 219)

Bir kısım düşünceye göre ise bazı kesişme alanları olmasına rağmen kapitalizm ve liberalizm kavramları aynı içeriğe sahip değildir. Liberalizm, insanlık tarihinde bir dönüm noktası, müthiş bir entellektüel devrim olan Aydınlik Felsefesinin sonucunda ortaya çıkan bir düşünce akımıydı. Entellektüel bir devrim olan Aydınlik Felsefesi insan özgürlüğünü amaç, akli da araç sayıyordu. Liberalizm, esasen İnsanı merkeze alan, insanın eşit ve özgür olduğunu ilân eden politik felsefe ve mülkiyeti esas alan ekonomik doktrin, şeklinde iki ögeden oluşmaktadır. Politik bir felsefe olan liberalizmin ekonomik doktrin olan liberalizme önceliği vardı. Ekonomik liberalizm kapitalizmin bir sistem olarak sahneye çıkıp kendini dayattığı koşullarda formüle edilmişti. Ekonomik doktrin olarak liberalizm özel mülkiyeti 'doğal bir hak' saymakta ve bireylerin kendi çıkarlarını gerçekleştirmeleriyle

kollektif çıkara ulaşılacağını öngörmektedir. Başka bir ifade ile teker teker kendi çıkarları peşinde olan bireylerin, kollektif çıkarı gerçekleştireceği varsayılıyordu. Bu daha sonra görünmez el metaforunda ifadesini bulmakta ve zihinlere yerleşmektedir. Fakat bir ekonomik doktrin olarak liberalizm aynı zamanda kapitalizme dair bir söylemdir. Buna göre piyasanın işleyişine hiçbir şey engel olmamalı, devlet de oyunun kurallarına riayet edilmesini sağlayacak kadar müdahale etmeli, kurallara uymayanları cezalandırmalıdır(Başkaya, E.T. 19.07.2014).

Ekonomik büyümeye temelli ekonomi ve refah devleti görüşü, doğanın kendini yeniden üretebilme kapasitesini aşan, doğayı bir üretim girdisi olarak ele almış; üretim ve yeniden üretim sürecinde doğayı tahrip etmiştir. Böylece ekonomik etkinliğin çevresel sonuçlarına yoğunlaşan yaklaşımların ön plana çıkmaya başlamıştır. Bunun sonucu olarak ise, ekonomik büyüme neticesinde meydana gelen kirlilikle, üretim sürecinin “hammaddesi”, “doğal” sermayesi olarak ele alınan “doğal kaynakların” sınırlı olduğu tartışmaları da liberal ekonominin ve politikanın gündemine girmeye başlamıştır.

Ekolojistler, geleneksel siyasi inançlara dayanan ana siyasal partilerce benimsenmiş, insanların sonsuz maddi gelişme ve refah imkânına sahip olduğu buna bağlı olarak yaklaşık 50-100 yıl önce düşünölemeyen bir hayat standardına sahip oldukları ve bilim ve teknoloji sayesinde fakirlik ve hastalık gibi problemlerin çözöp insanların önün yeni teknolojik imkânları sunduğu fikrinin; çevre merkezli bir bakış açısına göre aslında hem yanlış hem de çevre felaketinin nedeni ve büyüme tutkusundan başka bir şey olmadığını (Herman Daly, 1974) iddia etmektedirler. Neticede entropi kaçınılmaz hale gelir.

3.2.Çevre, Çevre Sorunu ve Çevre Kirliliği

Çevre kavramı en geniş anlamı ile insan ve diğer tüm canlı varlıklar ile birlikte doğanın ve doğadaki insan yapısı öğelerin bütünüdür. Toplumbilimciler çevreyi bir bireyin, bir toplumsal kümenin ya da bir toplumun biyolojik toplumsal, kültürel yaşamını etkileyebilecek dış etmenlerin tümü olarak tanımlarken; ekolojistler evrende bireyle ilişkili canlı ya da cansız her şeyi ifade eden bir kavram olarak kullanmaktadırlar(Hayta Ateş, 2006: 361).

Çevre sorunu ise bu tanımın bozulduğu durumlar olarak ifade edilebilir. Çevre sorunlarını temelinde, hızla artan insan nüfusu ve bu nüfusun gereksinimlerini karşılamaya yönelik gerçekleştirilen bazı faaliyetleri bulunmaktadır. Hızlı nüfus artışına paralel olarak çarpık kentleşme, yeşil alanların azalması, yapay gübre ve ilaçların yaygın kullanımı ve nükleer denemeler doğal kaynaklarımızı tehdit ederek çevre sorunlarını ortaya çıkarır. Günümüz dünyasında çevre sorunlarının en önemlileri; çevre kirliliği, erozyon, orman yangınları ve yaban hayatın tahribi şeklinde sıralanabilir. Çevre kirliliği içinde ise hava kirliliği, su kirliliği, toprak kirliliği, radyo aktif kirlilik, besin kirliliği, ışık kirliliği, gürültü kirliliği sayılabilir(<http://palmyayinevi.com>, E.T. 20.07.2014: 289).

3.3.Etik ve Çevre Etiği

‘Etik’ sözcüğünün günümüzdeki tartışmalarda kullanıldığı üç ayrı ana anlamını ayırt etmeyi sağlayacak ifadeleri belirtmek gerekirse (Kuçuradi, 2003: 8):

- a) ‘Etik’ sözcüğü bazen ahlâk anlamında, yani; belirli bir grupta, belirli bir zamanda, kişilerin birbirleriyle ilişkilerinde değerlendirmelerini ve eylemlerini belirlemeleri beklenen değerlendirme ve davranış normları sistemleri,
- b) Bir yazılı normlar bütünü, bir grup insanın belirli amaçlarla oluşturduğu norm bütünlüğü,
- c) İnsansal bir fenomen olan etik fenomeni hakkında doğrulanabilir-yanlışlanabilir bilgi ortaya koyan ya da koyması beklenen felsefe dalını da dile getirmek için kullanılmaktadır.

Felsefenin uygulama alanındaki en önemli dalı olan etik, insanlar arasındaki ilişkilerin esasında yer alan değerleri incelemektedir. Başka bir ifade ile ‘iyi’ ya da ‘kötü’ veya ‘doğru’ ya da ‘yanlış’ olanın niteliğini, gelişimini ve değişimini araştırır. Etik kavramını dilimizde ‘törebilim’ olarak ifade edilmektedir. Ahlâk ise, insanların toplum içindeki davranışlarını ve birbirleriyle ilişkilerini

düzenlemek için başvuru kurallarının tamamıdır. İnsanların toplumdaki diğer bireylere karşı görevleri ahlâk kuralları ile tanımlıdır. Fakat günümüzde bu yeterli olamıyor, ekolojiyi ve çevreyi de kapsayan yeni etik ve ahlâk görüngüleri gereklidir. Çevre etiği, uygulamalı etik içinde üzerinde en az durulan ve birçok açıdan tartışmalı olan bir alandır. Bunun öne çıkan nedenleri olarak çevrenin karmaşıklığı, çevre ile ilgili hususlardaki çıkar çatışmaları; insan odaklı etik gelenekler; insanın hayatında, çevreyi dışlayan kavram ve kuramlar, olarak özetlenebilir. Bu belirsizlik ve çıkar çatışması, etik ilkelere olan yönelimi artırırken, geleneksel etiğin temel varsayımlarının yalnızca insanı ele almayan ve çevreyi de içine alacak şekilde genişletilmesini mecburi duruma getirmiştir. Bu oluşumları iyi değerlendirmek ve kavrayabilmek için olaylara sosyal, ekonomik ve politik olduğu kadar, etik açıdan bakmak gerekmektedir(Vural, 2007, www.yesilufuklar.info).

3.4.Kalkınma ve Sürdürülebilir Kalkınma

Kalkınma kavramının tanımı birçok iktisatçı tarafından yapılmış olmasına karşın, üzerinde uzlaşılmış genel kabul gören bir tanım bulunmamaktadır. Nitekim kalkınma, hem öznel hem de nesnel etkenlerle açıklanabilmektedir. Aynı zamanda ülkelerin ekonomik, sosyal ve kültürel yapılarının farklılık göstermesi her ülkeyi kapsayacak geçerli bir kalkınma tanımına ulaşmayı zorlaştırmaktadır(Karadaş, 2008: 6).

Han ve Kaya'ya (1999: 2) göre kalkınma “sadece üretim ve kişi başına gelirin artırılması demek olmayıp, az gelişmiş bir toplumdaki iktisadi ve sosyo-kültürel yapının da değiştirilmesi, yenileşmesi hareketidir. Kişi başına düşen milli gelirin artmasının yanında genel olarak üretim faktörlerinin etkinlik ve miktarlarının da değişmesi, sanayi kesiminin milli gelir ve ihracat içindeki payının da artması gibi yapısal değişiklikler, kalkınmanın temel öğeleri olarak görülebilir.”

“Kalkınmayı” az gelişmiş ülkeleri ilgilendiren bir sorun, “büyümeyi” ise gelişmiş ülkeleri ilgilendiren bir sorun olarak değerlendiren yaklaşımlar da mevcuttur. Ülkelerin sahip oldukları üretim faktörleri miktarı ve kalitesi, ulaşılmış oldukları üretim teknolojilerinin düzeyi, farklı üretim kapasitelerine erişmeleri sonucunu doğurmuştur. Sanayi devriminden itibaren bazı ülkeler üretim faktörlerinin verimliliğini yükselten yeni teknolojileri geliştirmeyi başararak üretim kapasitelerini arttırabilmiş, bazıları ise bu konuda başarısız olmuşlardır. Az gelişmiş ülkeler ile gelişmiş ülkelerin karşı karşıya oldukları sorunlar farklı olduğu için, gelişmiş ülkelerin üretim kapasitelerini arttırma çabalarına “iktisadi büyüme”, azgelişmiş ülkelerininkine ise “iktisadi kalkınma” denilmektedir (Ceylan, 1995: 203-205).

Sürdürülebilir kalkınma konusunda literatürde çok farklı tanımlara rastlanılmaktadır. Bu farklılıkların temel nedeni ise, sürdürülebilirliğin insan hayatında pek çok değişikliği ve formu kapsamasıdır. Sürdürülebilir kalkınma sadece çevre korumasının ön plana çıktığı bir kalkınma anlayışını ifade etmemektedir. Kalkınmaya ilişkin bütün ekonomik, finansal, ticari ve endüstriyel politikaların büyümeyi ekonomik, sosyal çevresel açılardan sürdürülebilir kılmak amacıyla uyumlaştırdığı bir süreç olarak anlaşılabilir.

Ayrıca sürdürülebilir kalkınma ile ilgili her söz sürdürülebilirlik tanımlarının zayıflığı ve kavramın belirsizliğine değinmek zorundadır (Newig vd., 2008: viii). Sürdürülebilirliğin bir tanımına (veya yaklaşık bir tanımına), yaygın bir şekilde paylaşılan sürdürülebilir kalkınmanın üç temel zorluğu, yani fiziksel sürdürülebilirlik, nesiller içi ve nesiller arası eşitlik ve küresel eşitliği, yerine getirerek karakterize edilebileceği düşüncesini izleyerek başlayabiliriz(Lafferty 2004: 14). Yine de, genel anlamda kabul görmüş olan bu kriterler, neyi sürdürülebilir olduğunun (ya da olmadığının) tartışmaya açık olduğu ve anlam ve yorum konusu olduğu gerçeğini ortadan kaldırmamaktadır (Dryzek, 1997: 124). Lafferty iki önemli konunun altını çizmektedir. Birincisi: Sürdürülebilirlik, hedef, davranış, kurum ve bilgilerin anlamlı geçişiyle ilgilidir. İkincisi: Bir yandan açık değer ve amaç ve öte yandan enteraktif ve açık yaklaşım, sürdürülebilirliğin yerel ve küresel bağlamda ne anlama geldiği tartışmasına değinmektedir. Aslında, sürdürülebilirlik kavramı, sıklıkla çelişkili politika önlemlerini ve rekabetçi sorun tanımlarını gerektirmek için kullanılmaktadır(Jachtenfuchs, 1997: 34).

Sonuç olarak sürdürülebilir kalkınma kavramı gündem olan ve oluşturan bir şekilde kendini göstermiştir. Sürdürülebilir kalkınma genel olarak “Yaşamı mümkün ve yararlı kılan ekosistem ve

toplum düzenlerini koruyan ve ekonomik kalkınma sürecini, herkes için temel yaşam kalitesi sağlayacak şekilde değiştiren bir programdır. Sürdürülebilir kalkınma, yaşayan ve gelecekte yaşayacak olan tüm insanların, mevcut sınırlar dahilinde, sosyal ve ekonomik gelişmeye adil olarak katılmalarını sağlayabilmek için gerekli olan üretim ve tüketim tarzlarındaki değişmelerle ilgilidir.” (Yıldırım ve Öner, 2010: 146-147)

4.TARİHSEL GELİŞİM

İnsanoğlunun varoluşundan beri kıtlık soruna karşı tek kaynağı doğa olmuştur. Toplayıcılık ve avcılık dönemlerinde doğada ne bulduğu ile yetinmek zorunda olan insanoğlu, başlangıçta kendini doğanın bir parçası olarak hissetmiş ve onu doğrudan bir tahribata yönelmemiştir. Zaman içinde insanın her şeyi kontrol altına alma isteği ortaya çıkmış ve bu doğa tahribatını başlatmıştır. Bu noktada ilk tahribat ateşin bulunması olarak ifade edilebilir ve ormanlık alanlarda ortaya çıkan yangınlar bu alanların çok önemli bölümünü yok etmiştir. Yine de doğadaki bu durum endüstri devrimine kadar kendini çok fazla hissettirmemiştir. Endüstri devrimi 1765’te James Watt’ın ilk buharlı makineyi bulmasıyla başlamış, 1870 yılında elektriğin demir üretiminde girdi olarak kullanımıyla gelişmiş ve 1940 yılında Fordist Üretim Sistemiyle hızlanmıştır. 1980’lerde gündeme gelen Esnek Üretim Sistemi ve Bilgi Toplumu aşaması günümüzde de devam etmektedir. Bu süreç üretim ve kaynak kullanımındaki artışı inanılmaz boyutlara getirmiştir. Aslında 20. Yüzyılda ise bir taraftan piyasa sürekli genişlemiş, öbür tarafta da genişlemediği belirli yönlerde kısıtlayan karşıt bir hareketle karşılaşmıştır. Bu bir manada da toplumsal dokunun çözülmesine karşı bir tepki olmuştur. Çünkü toplumlar, sadece kurum ve değerlerinin değil, doğal çevresinin çöküşüyle de karşı karşıyadır. Robert Owen’ın da belirttiği gibi piyasa ekonomisi hiçbir sınırlamaya tabi tutulmadığında çok büyük ve kalıcı olumsuzluklara neden olabilmektedir. Bu yüzden piyasa sisteminin, büyük gerilimlere yol açmayacak ve insan ile doğa arasındaki ilişkiyi bozmayacak şekilde işlerliğinin sürdürülmesi gerekmektedir.(Karabıçak ve Armağan, 2004: 204).

5.BAZI TEMEL ÇEVRE YAKLAŞIMLARI

5.1.İnsan Merkezci

İnsanı merkez alan, tüm çevre varlıklarının insana hizmet için var olduğunu savunan, insanın doğada bulunan tüm varlıkların sahibi ve dolayısıyla çevreyi unsurlarıyla birlikte kullanma hakkını elinde bulundurduğu temeline dayanan bu yaklaşım “bitkiler hayvanlar için, hayvanlar da insanlar için...” ifadesi ile en katı biçimde Aristoteles’te kendisini bulurken en güzel ifadesini Protagoras’ın “insan her şeyin ölçüsüdür” sözünde bulmuştur. Gereksinimleri özel değere sahip olan insanın çıkarı önceliklidir ve bu çıkar ve ihtiyaçların karşılanması birincil önemdedir. İnsan dışı varlıkların (canlı ya da cansız) kendinden menkul değerleri olmayıp insanların faydasına olduğu ölçüde değer ifade etmektedir. Doğaya hükmetme idealinin kaynağını dini geleneklere (çoğunlukla Batı ve Hristiyan dünyası) dayandıran görüşler ağırlıktadır. Katı insan merkezci yaklaşımın temelini batı medeniyetinin tüketimi ve üretimi teşvik eden sürekli kalkınma anlayışı olduğu savunulmaktadır. Bu minvalde insan merkezçiliğe getirilen eleştiriler karşısında çevre ve insan ilişkilerinin genişleme ve gelişme gösterdiği görülmüş ve yeni insan merkezci etik yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. İnsan merkezci etik anlayışın “kirleten, bozan ve tahrip eden” insandan “koruyan, kollayan ve onaran” insana geçişi sağlaması da insanın iyiliğinin ve yararının gözetilmesine bağlıdır (Kayaer, 2013: 69-70).

Bu yaklaşımın dayandığı temel değerleri(Kılıç, 2008: 57):

- İnsan diğer bütün canlılardan farklı olup, onlar üzerinde belirleyicidir.
- İnsan kendi kaderini belirleyebilme, hedefini tayin edebilme ve bu yönde çaba gösterme özelliğine sahiptir
- İnsan belirlediği hedeflerine doğadaki sınırsız kaynaklardan faydalanarak ulaşır.

- İnsanlık tarihi gelişmenin bir ürünü olup, insan ortaya çıkan her soruna bir çözüm yolu bulur, olarak belirtilebilir.

5.2.Canlı Merkezci

İnsan merkezci yaklaşıma tepki olarak diğer canlı varlıkların da değerinin ve dolayısıyla hakkının olduğunu savunan yaklaşımdır. İnsan merkezci yaklaşımın “sadece insan” tezine şiddetle karşı çıkar. Bitki ve hayvanların hatta tüm canlıların önemli ve hak sahibi olduğu ve insan ihtiyaç ve taleplerinin karşılanması ötesinde kendinden menkul değerlerinin olduğu temeline dayanır (Wilkinson, 2002: 223). Bu konuda öncülüğü, canlı merkezli eşitlik ve “yeryüzü etiği” ile insanların yeryüzünün hâkimi yerine yeryüzünün birer üyesi olarak görmesi gerektiğini ortaya atarak çevre etiğinin temellerini atan Aldo Leopold yapmıştır. Canlı varlıkların ahlaksal haklarının var olduğu, doğal kaynakların var olma hakları ile birlikte bir bütünün parçaları olmak üzere anlamlandırılır (Keleş ve Ertan, 2002: 193-194). Arne Naess’in “kendini gerçekleştirme” sezgisi, ortak bir sezgi olup bu sezgi ile insan dışı tüm canlılar için hak verme söz konusudur. Yani insanlar doğal yaşamda ayrı ve üstün bir yaratık değildir. Çevresel varlıklar insanlara sağladığı yararlar nedeniyle değil, kendi öz varlıkları için korunmalıdır. Çevre sorunlarına karşı çözüm insan merkezli sığ önerilerle sağlanamaz(Kayaer, 2013: 70-71).

Temel nokta çevremizde olan içsel sorumluluğumuzdur. Buna göre canlı merkezli yaklaşım şu argümanları sunar (Kılıç, 2008: 163-164):

- Doğada bulunan tüm varlıklar, doğa korumanın merkezinde olmalıdır.
- Doğa koruma çerçevesinde bazı ender türlerin az sayıdaki üyesi, diğer daha sık bulunan türlerin üyeleri ile rekabet içerisinde olabilir. Bu ender türlerin avantajlı şekilde korunmasını gerektirmez.
- Canlı varlıkları koruma cansız varlıkları koruma noktasında inandırıcı nedenler yoksa öncelikli olabilir.

5.3. Çevre Merkezci

İnsan merkezli yaklaşıma karşı çıkan canlı merkezci yaklaşımla benzer karşı duruş sergileyen çevre merkezci yaklaşım değer ve önem verdiği ögeler açısından farklılıklar göstermektedir. Canlı merkezci yaklaşımda cansız çevre varlıklarının değeri ve önemi göz ardı edilir. Çevre merkezci yaklaşımın ekolojik bütünlüğe ulaşmak amacıyla tüm çevre unsurlarını kapsamına alan genişleme söz konusudur. Abiyotik çevre unsurlarının etik yaklaşım dışında bırakılması çevresel bütünlük bakımından bir eksiklik olarak görülmüş ve çevre merkezci yaklaşım tüm çevresel unsurları bünyesine alarak daha kapsayıcı bir etik yaklaşım sunmuştur. İnsan merkezci yaklaşım “insanı”, canlı merkezci yaklaşım “canlıları” ve çevre merkezci yaklaşım ise “tüm doğayı” etik ilgi alanına almıştır. Dolayısıyla çevre merkezci etik yaklaşım en kapsamlı yaklaşım olmuştur(Kayaer, 2013: 72).

Tüm yaklaşımlar eksiklikleri bulunmasına karşın geçerlidir. İnsan merkezci etik yaklaşım teorik olarak geçerliliğini yitirmiş olsa da çevre politikalarında ve hukukta yani pratik hayatta en yoğun kullanılan etik yaklaşımdır. Canlı merkezci etik yaklaşım ve çevre merkezci etik yaklaşım biri diğerinin yerine ikame edilecek biçimde değil, tamamlayacak şekilde düşünülmelidir. Buna göre ne çevre düşmanlığı ne de insan düşmanlığı yapılmamalı, yeni etik yaklaşımlar geliştirilmelidir(Kayaer, 2013: 72-73).

6.SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA İLE İLGİLİ ÇATIŞMA NOKTALARI

6.1.İnsan Merkezli Yaklaşım ve Sınırsız Kaynak Sorunu

Sürdürülebilir kalkınma kavramının içeriğine yöneltlen bir başka önemli eleştiriye kavramın aslında insan merkezli bir yaklaşıma dayandığı; böyle bir yaklaşımla doğayı korumanın mümkün olmayacağı biçimindedir. Çevre merkezci yaklaşımı savunanlara göre sürdürülebilir kalkınma

kavramında, insan-doğa ilişkisinde doğa ancak insanların refahına hizmet ettiği sürece ve hizmet edebilmesi için korunacaktır(Mengi ve Algan, 2003: 15).

Buraya kadar yapılan açıklamalar ışığında, var olan dünya sisteminin sürdürülebilirlik anlayışı açısından pek de iyi bir noktada olmadığı görülmektedir. Zira sürdürülebilirlik anlayışı, ekolojik çevreye karşı gerçek ve denetlenebilir bir duyarlılığı ve hayata geçirilmiş eşitlikçi bir düşünceyi önceler. İçinde yaşadığımız durum ise, az sayıdaki gelişmiş ülkede devam eden aşırı tüketim, dünyanın geri kalan ve neredeyse %80'inden fazlasını oluşturan ülkelerdeki hızlı nüfus artışı ve bu faktörlerin ekolojik çevre üzerinde yarattığı giderek artan baskıdan ibarettir(Kayaer, 2013: 147-148).

6.2.Gelecek Nesiller Sorunu

Kavramın içeriğine yönelik eleştiriler özellikle Brutland Raporu'ndaki tanımlamaya yöneliktir. Burada sürdürülebilir kalkınma, şimdiki ihtiyaçları, gelecek nesillerin de kendi ihtiyaçlarını karşılayabilme olanağından ödün vermeden karşılamak olarak tanımlanmıştır. Ancak belirlenen bu ihtiyaçların “nasıl” ve “ne kadar” olduğu net olarak tanımlanmamıştır. Aynı zamanda bugünkü kuşakların gelecek kuşaklar için yapacakları fedakarlık da tam olarak tanımlanmış değildir. Bu konu zayıf ve güçlü sürdürülebilirlik tanımlamaları açısından da farklılık göstermektedir. Doğal sermaye ve insanlar tarafından üretilmiş sermaye arasındaki ilişkinin tanımlanması biçimine göre gelecek kuşaklar için yapılacak fedakarlık farklı anlamlar taşımaktadır. Doğal sermaye ile insanlar tarafından üretilen sermaye arasında tam bir ikame kabul edildiğinde, gelecek kuşaklar için üretilmiş sermaye bırakmak yeterli olacaktır. Ancak tam ikameyi kabul etmeyenlere göre ise doğal kaynaklar ve çevre üzerindeki bozulmanın etkileri gelecek kuşaklar daha fazla hissedeceklerdir (Karadaş, 2008: 40-41).

6.3. Ülkelerin Ekonomik Büyüme Sorunu

Kalkınma, büyümeden biraz farklı ifade edilmekle beraber, yine de büyümenin bir fonksiyonudur. Büyüme ise kapitalist pazarların yapısında vardır. Kapitalist ekonomilerde kapitalistler ve işçiler pazara bağımlıdırlar. İşçiler ellerinde satacak başka meta olmadığından, iş güçlerini pazarda satarlarken, üretim araçlarına sahip olan kapitalistler ellerindeki ürünleri para karşılığında pazarda satmak, elde edilen gelirle iş gücü ve üretim araçları alıp ya da yenileyip tekrar üretmek zorundadırlar. Her iki sınıf da almak için satmak, satmak için almak zorundadırlar(Kentel, E.T. 19.07.2014, www.ozguruniversite.org).

Bu durumu sorun olarak gören görüşe göre: “Büyüme, bütün klasik iktisatçıların kabul ettiği gibi kapitalizmin temel yasasıdır. Bu sistem üretici güçlerini sürekli yenilemeden, pazarlarını sürekli genişletmeden, kaynakları artan ivme ile tüketmeden yaşayamaz. Bir ekonominin temeli pazar kurulumuna dayandığı ve pazarda yer alan işletmeler birbiriyle rekabet ettikleri sürece, kapitalizmin bütün olumsuz sonuçları peşinden gelecektir. Bu işletmeler kârlarını maksimize etmeye çalışırlar, sürekli yenilik yaparak pazara aslında hiç kimsenin ihtiyacı olmayan ürünleri sürerler ve bunun için sınırlı doğal kaynakları her geçen gün daha fazla tüketirler. Kâr dürtüsü ve ekolojik sınırlar olduğu sürece kalkınmanın sürdürülebilirliği olanaksızdır. Çözüm ise pazarda değildir, çünkü pazar sorunun kaynağıdır.”(Kentel, E.T. 19.07.2014, www.ozguruniversite.org)

6.4. Gelişmiş-Gelişmemiş Ülkeler Sorunu

Kalkınmanın çevresel ve sosyal boyutuna odaklanmış ve bilimsel çevrelerde kabul görmüş olan sürdürülebilir kalkınma kavramına yönelik bazı eleştiriler bulunmaktadır. Bu eleştirilerin başında sürdürülebilir kalkınma kavramının neden ortaya çıktığı bulunmaktadır. Myrdall, 1968 yılında ‘Terimlerle Diploması’ adlı tezinde gelişmiş ülkeleri incelemiş, gelişmiş ülkelerin birtakım terimleri kullanarak gelişmekte olan ülkelere karşı politika yaptığını belirtmiş ve sürdürülebilir gelişme kavramının da bu politika terimlerinden biri olduğunu vurgulamıştır (Kılıçoğlu, 2005: 34).

Geniş çevrelerde yankı uyandıran ve tartışılan Raporun yayınlanmasından sonra Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların raporlarında yeni kalkınma paradigması olarak yer alan, enerji-tarım-sanayi gibi sektörel boyutlarına indirgenerek ele alınan bu kavramın

yorumlanması ve bu kalkınma modelinin gerçekleştirilebilirliği konusunda gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkelerden farklı yaklaşımlar gelmiştir.

İlk bakışta içerdiği bütün ‘iyi’ niyetli olunduğu düşünülse dahi “sürdürülebilir kalkınma” kavramı, uygulamaya yönelik taşıdığı belirsizlikler yüzünden, gelişmiş Kuzey ülkelerinde ve geri kalmış Güney ülkelerinde tamamıyla farklı sonuçlara sebep olmaktadır. Bu farkların anlaşılması için Birleşmiş Milletler (BM), Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası “koordinasyon” kuruluşlarının kalkınma tanımlarının açıklanması ve bu tür kuruluşların “sürdürülebilir kalkınma” kavramına yüklediği misyonların belirlenmesi gerekmektedir. 2002 Ağustos ayında yapılan Johannesburg Zirvesi, bir anlamda BM şemsiyesi altında bir yaklaşımı ortaya koyması açısından önemli ve kritik bir eşiktir. Yeni dünya düzeni ile birlikte önlerindeki ulusal mevzuat engeli kaldırılan çok uluslu şirketler hızlı bir biçimde özellikle geri kalmış ülkelerde “yatırım” yapmaya başladılar ve kar amacıyla hareket ederken mobil hale gelmesi çevre sorunları açısından iki önemli netice ortaya çıktı; üretim için gerekli kaynakların üçüncü dünya ülkelerinden Kuzey ülkelerine aktarımı ve tüketim sonucu oluşan atıkların ya doğrudan ya da kirli üretim teknolojilerinin kaydırılması yoluyla üçüncü dünya ülkelerine transfer edilmesi süreçlerinin artması(Torunoğlu, E.T. 19.07.2014: 2-4).

Türkiye’nin resmi belgelerinde de genel söylem düzeyinde oldukça fazla bulunan, Çevre Yasası’na giren sürdürülebilir kalkınma kavramı ifadesi içinde yer alan birçok sava katılmak kaçınılmaz olsa da dünyanın zenginleri ile yoksulları arasındaki uçurumun ve eşitsizliğin git gide arttığı bir uluslararası ekonomik düzende; yoksulların pespektifinden sürdürülebilir kalkınmanın tarafsız temelleri olup olamayacağı sorusuna olumlu yanıt verebilmek de pek mümkün değildir(Torunoğlu, E.T. 19.07.2014: 1).

6.5.Politika-Bilim-Toplum Sorunu

Sürdürülebilirliğin mevcut ekonomik ve politik yapı içinde uygulanabilmesi mümkün değildir. Sürdürülebilir kalkınmanın aktörleri olan ulusal devletler, uluslararası kuruluşlar (BM, DB, DTÖ vb gibi), sivil kuruluşlar, çokuluslu şirketler ve çok taraflı çevre antlaşmalarına göre ve bu kuruluşların çevre üzerindeki etkilerin incelenmesi neticesinde, çevre ve kalkınma sorunlarını aşmak üzere gündeme getirilen sürdürülebilir kalkınma hedeflerine, mevcut ekonomik ve siyasi yapı ve çok farklı hedefleri ve amaçları olan aktörler ve araçlar ile ulaşılmasının mümkün olmayacağı sonucuna varılmıştır (Yıkılmaz, 2004: 365).

Öte yandan bilim de kimi zaman politik amaçlara göre kullanılabilmekte ve/veya aynı konu üzerinde farklı bilimsel veriler öne sürülebilmektedir. Toplum ise onları etkileyen birçok etki ögesi içinde yakın hissettiğine ya da onu daha çok etkileyene göre hareket etmektedir. Kimi zaman ise konu hakkında hiçbir bilgisi olmayabilmektedir.

7.DEĞERLENDİRME

Liberalizm ve kapitalizmin iç içe geçmiş alanlarında önemli olan ilk nokta olarak belirtilen bireyciliği ele aldığımızda ihtiyaçlarına öncelik vereceğini düşünecek olursak ve ikinci önemli nokta olan özgürlük yani herhangi bir dış etki ya da zorlama olmadan hareket etmesi gerektiği düşüncesi de devleti politika geliştirmede bu sistem içinde zora sokmaktadır. Üçüncü önemli nokta olan kendiliğinden düzen ve piyasa ekonomisi de müdahale istemediğinden kar amaçlı faaliyetlerini devam ettirecektir. Düzen insan ihtiyaçlarını sürekli değiştiren ve devam ettiren bir mantıkla işlemeye devam edecek dördüncü önemli ilke olan sınırlı devlet de sınırlı faaliyet göstermesi gerektiğinden sürdürülebilir kalkınmada bahsedilen doğal kaynakları kullanma biçimi ya da gelecek nesillerin ihtiyaçlarını şimdiden düşünme çok kolay gerçekleştirilebilir görünmemektedir. Kaldı ki sistem içindeki politika belirleyiciler de bireylerle ters düşmek istemeyeceklerdir. Öte yandan çevre sorunlarının endişe vericiliği dahi hala bazı bilim adamlarınca tartışılırken politika yapıcılar verilerin

kendilerine uygun uygun olanını sivil toplum örgütleri ise kendi görüşlerine uygun olanları tercih edebilir.

Sürdürülebilir kalkınmayı bir çözüm olarak görmeyen görüşe göre, sürdürülebilir kalkınma modelinin gözde savı, işletmelerin ekolojik veya yeşil olana dönüştürülerek karbon salınımlarının azaltılmasının sağlanmasıdır. Oysa ekonominin çok büyük bir kısmını istesiniz de yeşillendiremezsiniz. Madenler çıktığı ve işlendiği, üretim artmaya devam ettiği sürece yeşil işletmelerin sera gazı salınımlarına olumlu katkısı sınırlı kalacaktır. Ürünlerde petrol türevi hammaddeler kullanılmıyorsa, tarımsal girdi kullanılır. Bir sonlu kaynağın kullanımını azalttığınız an, bir diğer kaynağı arttırmak zorundasınız. Her pazar rekabeti, rekabet satışları, satışlar da girdi tüketimini körükler. Tüketiciler hep daha yeni ürün kullanır ve daha fonksiyonlu hale getirir. Kapitalist pazarlar, bir şekilde yeşillendirilen endüstrilerde ortaya çıkan ekolojik faydayı da sermaye birikiminin konusu haline getirerek yok etmesini bilecektir. Kapitalizmin temel mantığını sorun etmeyen bir sürdürülebilir kalkınma modeli, istediği kadar ekolojik ya da yeşil olsun, kapitalizmin kendi kendini yok etmesini ve bu arada dünyayı yaşanmaz hale getirmesini engelleyemez(Kentel, E.T. 19.07.2014: 8).

Sürdürülebilirliğin uygulanabilir olup olmaması ile ilgi de bazı eleştiriler bulunmaktadır. Sürdürülebilir kalkınma kavramının içinde yer alan çevrenin korunması düşüncesinin bugünkü küresel ekonomik düzen içinde hayata geçirilmesinin mümkün olmadığı da öne sürülmüştür. Çevrenin bedeli sıfır olduğu zaman çevre teknolojileri, çevre tasarruflu teknolojiler gelişmeyecektir. Hiçbir kapitalist, piyasa mekanizması içinde hiçbir karar birimi sıfır maliyetle kullandığı bir kaynak için bedel ödemek istemeyecektir (Sonat, 1995: 54). Zaten teknolojik açıdan dışa bağımlı ve dış borç yükü altındaki gelişmekte olan ülkelerin söz konusu teknolojilere erişebilmesinin önünde önemli engeller olacaktır.(Torunoğlu, E.T. 19.07.2014: 2)

Sürdürülebilir bir kalkınmanın gerçekleştirilmesi, şimdiye kadar açıklanan kavramların gerçekleştirilmesi ile mümkün olsa da bunların tümünün aynı anda gerçekleşmesi de her ülke için mümkün değildir. Zira sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleşmesini engelleyecek faktörler de bulunmaktadır. Bunlardan bazıları(Karadaş, 2008: 36-37):

- ☐ Tüketim ve üretim kalıplarının değiştirilmesinin çok zor ve maliyetli olması,
- ☐ Ekonomik ve sosyal kalkınmanın gerçekleşebilmesi için doğal kaynakların doğru ve zamanında stratejilerle yönetilememesi,
- ☐ Ulusal ve uluslararası boyutlarda gelir dağılımındaki eşitsizlik artışının küresel refah, güvenlik ve dengeye tehdit unsuru oluşturması,
- ☐ Tükenen kaynaklar iklim ve sel felaketlerine neden olurken, özellikle fakir ülkelerde karşılaşılan birçok hastalığın başlıca nedeni haline gelmesi ile kötüleşen koşullar,
- ☐ Küreselleşmeyle gelen yeniliklerin ve kazancın ülkeler arasındaki düzensiz ve adaletsiz dağılımı,
- ☐ Ulusal ekonomilerdeki yabancı sermaye yetersizliği ve dış yardımların etkin kullanılamamasıdır.

Buna gör bir görüşe göre sürdürülebilir bir çevre anlayışının oluşturulması için atılması gereken ilk adım, çevreyi ekonominin bir alt kümesi olarak kabul eden ve sınırsız üretim-sınırsız tüketim-kar maksimizasyonu üçgenindeki Kuzey merkezli kalkınma kavramının tamamen reddedilmesidir. Sürdürülebilir kalkınmanın geleceğin toplumunun en öncelikli gündemlerinden birisi olsa da günümüz insanlığının karşılaştığı çevre sorunlarını çözebilmesi için eşitlik, adalet, toplumsallık, demokrasi, insani gereksinim ve çevresel değer kavramlarının bütünüyle kapsaması gerekmektedir(Torunoğlu, E.T. 19.07.2014: 4-5).

Çevre sorunlarının durumunun tartışmalı olmasının yanı sıra etik konusu da tartışmalı bir diğer konudur. Üstelik çevre etiği bu durumda yeniliğinin de sebebiyle çok daha tartışmalı bir alandır. Daha önce de bahsedildiği gibi tüm öğelerin çıkarlarını korumak istemesi (ki her bireyin tek tek çıkarları da söz konusudur), ayrıca gerek kapitalist ya da liberal açıdan bakıldığında bu bakış açısının çevreden

çok insanı odağa alması algı ve uygulama noktasında da sorunlara yol açacaktır, açmaktadır. En basitinden Gandi'nin dediği gibi halk pislik içinde yaşarken nasıl çevre kirliliği düşünüleliyorsa, bireyler belli bir refah seviyesinden de vazgeçemeyeceklerdir. Kuznets eğrisini bile düşündüğümüzde ülke belli bir refah seviyesine ulaştığında artık var olan çevreyi de düşünecektir. Oysa öte yandan acaba çevrenin sürdürülebilirliği bir lüks mü yoksa bir gereklilik mi olduğu da bir başka tartışma noktasıdır.

KAYNAKÇA

- BARRY, Norman, "Kapitalizm", http://www.ozgurtoplumundegerleri.com/res/Norman_Barry_Kapitalizm.pdf, E.T. 20.07.2014
- BAŞKAYA, Fikret (2009), "Liberalizm, Kapitalizm ve Sol", <http://www.bianet.org/biamag/siyaset/116716-liberalizm-kapitalizm-ve-sol>, E.T. 19.07.2014
- BAYAZIT HAYTA, Ateş (2006), "Çevre Kirliliğinin Önlenmesinde Ailenin Yeri ve Önemi", Ahi Evran Üniversitesi Kırşehir Eğitim Fakültesi Dergisi (KEFAD), 7(2), SS.359-376.
- CEYLAN, Tülay, (1995) "Sürdürülebilir Kalkınma", Gelişme İktisadı, Ed.: Tamer İşgüden vd., Beta Yayınları, İstanbul, ss.203-222.
- ÇETİN, Halis (2001), "Liberalizmin Temel İlkeleri", Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2(1), ss 219-237.
- ELMA, Fikret (2002), "Liberal Düşünce Geleneğinin Oluşumu ve John Locke", Journal of Qafqaz University, Sayı: 9, ss. 173-193.
- DALY, Herman (1974), "Steady-State Economics vs Growthmania: A Critique of Orthodox Conception of Growth, Wants, Scarcity and Efficiency" in Policy Sciences, vol. 5, pp. 149-167.
- DRYZEK, John S. (1997) Environmental Discourses, Oxford University Press, 220s.
- DURA, Cihan, (1985) "Çevre Sorunları ve Ekonomi", Çevre ve Ekonomi, TÇSV Yayını, ss.9-37.
- HAN, Ergül ve KAYA, Ayten Ayşen (1999) Kalkınma Ekonomisi Teori ve Politika, 3. Baskı, Etam A.Ş., Eskişehir, 318s.
- JACHTENFUCHS, Markus, (1997) International Policy-Making as a Learning Process, Mannheim Centre for European Social Research, Aldershot: Ashgate, England, 222s.
- KARABIÇAK, Mevlüt ve ARMAĞAN Ramazan (2004), "Çevre Sorunlarının Ortaya Çıkış Süreci, Çevre Yönetiminin Temelleri ve Ekonomik Etkileri", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 9(2), ss. 203-228.
- KARADAŞ, Fevziye, 2008. Sürdürülebilir Kalkınma Çerçevesinde Türkiye'de Enerji Sektörü ve Politikaları, Yüksek Lisans Tezi, T.C. Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Gaziantep.
- KAYAER, Mesut (2013), "Çevre ve Etik Yaklaşımlar", Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi", 1(2), ss. 63-76.
- KENTEL, Nihat, "Sürdürülebilir Kalkınmanın Sürdürülemezliği", http://www.ozguruniversite.org/?option=com_content&view=frontpage&fontstyle=f-larger, E.T: 19.07.2014
- KILIÇ, Selim (2008), Çevre Etiği Ortaya Çıkışı, Gelişimi ve Sonuçları, Orion Yayınevi, 254s.

- KILIÇOĞLU, Pınar, (2005) Türkiye'nin Çevre Politikalarında Sürdürülebilir Gelişme, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 175s.
- KUÇURADI, İoanna (2003), "Etik ve 'Etkiler'", Türkiye Mühendislik Haberleri, sayı:423, ss. 7-9.
- LAFFERTY, William M., (2004) "Introduction: form and function in governance for sustainable development", Governance for Sustainable Development, Ed.: Lafferty, W. M., Cheltenham: Edward Elgar, ss. 1-31.
- NEWIG, Jens, VOß, Jan-Peter ve MONSTAD, Jochen (Ed.), (2008), Governance for Sustainable Development Coping with Ambivalence Uncertainly and distributed Power, London: Routledge, 188s.
- MENGİ, Ayşegül ve ALGAN Nesrin, (2003) "Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme", Siyasal Kitabevi, Ankara, 309s.
- SONAT, Arslan, (1995) "Sürdürülebilir Kalkınmanın Ekonomik ve Politik Sınırları", TMMOB Sürdürülebilir Kalkınma Sempozyumu Bildirileri, s.49-55.
- TORUNOĞLU, Ethem, "Sürdürülebilir Kalkınma Paradigması Üzerine Ön Notlar", Tübitak Vizyon 2023 Panel için Notlar, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası Yönetim Kurulu Başkanı, http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/vizyon2023/csk/EK-16.pdf, E.T. 19.07.2014
- VURAL, Yiğit (2007), "Çevre Korumada Etik,Düşünsel ve Akılcı Yaklaşımlar", <http://www.yesilufuklar.info/soylesi/1217-cevre-korumada-etik-dusunsel-ve-akilci-yaklasimlar->
- YIKILMAZ, Necla, (2004) Yeni Dünya Düzeni ve Çevre, Sosyal Araştırmalar Vakfı Yayınları, İstanbul, 383s.
- YILDIRIM, Uğur ve ÖNER Şerif, (2010), "Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımı", Çevre Sorunları Üzerine Güncel Yazılar, Ed. Uğur Yıldırım, Lisans Yay., ss. 143-183.
- "Güncel Çevre Sorunları ve İnsan", Güncel Çevre Sorunları, E.T. 19.07.2014, <http://palmeyayinevi.com/UserFiles/File/9biyolojikonu/Unite3.pdf>, ss. 289-316

KENT YÖNETİMİNDE YENİ BİR TREND OLARAK AKILLI KENTLER: PHİLADELPHİA ÖRNEĞİ

SMART CITIES AS A NEW TREND IN URBAN MANAGEMENT: THE CASE OF PHILADELPHIA

Ferruh Tuzcuoğlu

Yrd. Doç. Dr. Sakarya Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-posta: tuzcuoglu@sakarya.edu.tr

Mustafa Lütfi Şen

Yrd. Doç. Dr. Sakarya Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-posta: msen@sakarya.edu.tr

Musa Eken

Prof. Dr. Sakarya Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-posta: eken@sakarya.edu.tr

ÖZET

Dünya genelinde kentleşmenin hız kesmeden artmakta olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Tahminler gelecekte dünya nüfusunun yaklaşık %90'ının kentlerde yaşayacağını ortaya koymaktadır. Bunun sonucu olarak kentlerdeki yaşamın, her yönüyle iyi bir düzeye getirilmesi ve karmaşık kent ağlarının iyi bir şekilde yönetilerek bu durumun sürdürülebilirliğinin sağlanması, ancak doğru stratejiler geliştirilmesi suretiyle mümkün olabilecektir. Kent ağlarının doğru stratejiler ile iyi bir şekilde yönetilmesine dönük yapılan teorik çalışmalar ve uygulamalar “akıllı kent” (smart city) kavramını ortaya çıkarmıştır. Akıllı kent kavramı en temelde bilişim teknolojilerinin tüm olanaklarının kent hayatında ve kentsel hizmetlerde etkili bir şekilde kullanılmasını ifade eder.

Bu tebliğde kentsel hizmetler için konsolide bir kanal niteliğinde olan ve kentsel dönüşümün yönetsel boyutlarından birinin örneği olarak kabul edilebilecek A.B.D.'nin Philadelphia kentindeki 311 programı ele alınmıştır. Çalışmada öncelikle akıllı kent konseptinin kavramsal çerçevesi ortaya konulmuş, Philadelphia kentinin örnek olarak incelenmesine neden olan Philly311 uygulaması değerlendirilmiştir.

Philly311, Philadelphia kent sisteminin daha etkin, verimli, şeffaf, hesap verebilir ve işbirliği içinde yönetilebilmesi açısından dizayn edilmiştir. Philly311'e ilişkin performans verileri gerek kaynak dağılımında gerekse karar verme sürecinde önemli bir etkinlik sağlamaktadır. Yine, Philadelphia kent yönetimi tarafından hizmet sağlayıcılar ile yapılan “hizmet düzeyi anlaşmaları” belediye hizmetlerine ölçülebilir standartlar getirmiş ve hizmet seviyeleri açısından da hesap verilebilirliğin çerçevesi çizilmiştir. Günümüzde Philadelphia'da hizmet düzeyi anlaşmaları halen rutin olarak gözden geçirilerek hizmet birimleri arasındaki işbirlikleri artırılmaya çalışılmaktadır. Philly311 sistemi geniş anlamda kent sakinlerini kente entegre eden güçlü bir araç olarak da kabul edilmektedir.

Son olarak tebliğde sistemin sürdürülebilirlik açısından içinde bulunduğu bir takım zorluklar ele alınarak, 311'in getirdiği değişimler etkinlik, verimlilik, saydamlık ve yönetim bakımından değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kent yönetimi, e-devlet, akıllı kent, çağrı merkezi, hizmet düzeyi anlaşması.

ABSTRACT

It is an undeniable truth that urbanization has been increasing across the world relentlessly. Estimations suggest that 90% of the world population will be living in cities in the future. As a result of this, improving the life in cities in every aspect and providing the sustainability of this by proper management of urban networks can be possible only by developing the right strategies. Theoretical studies and applications conducted for the proper management of urban networks with the right

strategies have created the concept of “smart city”. Basically, the concept of smart city implies the efficient use of all of the facilities of information technologies in urban life and services.

In this report, 311 programs of the city of Philadelphia in the USA, which is like a consolidated channel for urban services and can be seen as a case of managerial dimension of urban transformation, will be referred to. In our report, first the concept of smart city will be considered and discussed and then the implementation of Philly311, which is the reason for us to take the city of Philadelphia as a case, will be evaluated.

Philly311 has been designed for the urban system of Philadelphia to be managed in a more efficient, transparent, accountable, and cooperative way. Performance data regarding Philly311 provides an important operation in both resource allocation and decision-making process. Also, “service level agreements” concluded with service providers by the urban management of Philadelphia have brought about measurable standards to municipal services and the framework of accountability has also been outlined in terms of service levels. Today, service level agreements are still being reviewed routinely and the cooperation between service units is tried to be increased. Philly311 system is also considered to be a powerful tool that integrates urban residents into the city in a broader sense.

Finally, several challenges encountered by the system in terms of sustainability will be considered and the changes brought about by 311 will be evaluated in terms of operation, effectiveness, transparency, and management.

Keywords: Urban management, e-state, smart city, call center, service level agreement.

1. Giriş

Tüm dünya genelinde kentleşme oranı gittikçe artmakta olup, yapılan tahminlere göre gelecekte dünya nüfusunun yaklaşık %90’ını kentlerde yaşayanlar oluşturacaktır. Bununla birlikte kentlerdeki yaşamın, her bakımdan iyi bir seviyeye getirilmesi ve kompleks kent ağlarının çok iyi bir biçimde yönetilmesi de ancak doğru stratejiler geliştirilmesiyle mümkün olabilecektir.

1990’larda “Yeni Kentleşme Hareketi” (New Urbanism) ile başlayan ve “Sürdürülebilir Kentler (Sustainable Cities), Ekolojik Kentler (Ecological Cities, Green Cities), Akıllı Büyüme (Smart Growth), Yavaş Kentler (Slow Cities), Düşük Karbon Kentler (Low Carbon Cities), Yaşanabilir Kentler (Liveable Cities), Dijital Kentler ve e-belediyecilik (Digital Cities, e-municipality) ile Akıllı Kent Girişimleri (Smart Cities Initiatives) gibi isimler altında gelişen kent yönetimi yaklaşımları esas itibarıyla birbirine yakın kaygılardan dolayı ortaya çıkmıştır. Söz konusu yönetim yaklaşımlarından “akıllı kent girişimleri” günden güne artan kentsel tüketim unsurları karşısında yerleşmeleri teknolojik uyum ve ekolojik duyarlılık çerçevesinde yeniden değerlendirilerek (Sınmaz, 2013: 77) alternatifler sunmaya çalışmaktadır.

E-belediye uygulamalarının yaygınlaştığı 2000’li yıllardan itibaren teknolojik gelişmeler e-belediye hizmetleri içinde yer alan kent bilgi sistemleri kavram ve uygulamalarını daha da ileriye taşıyarak, kent yönetim yaklaşımlarını akıllı kentlere kadar taşımıştır. E-belediye uygulamalarından “akıllı kent” uygulamalarına geçilmesinin nedeni, kent uygulamaları içinde yer alan birçok bilgi teknoloji uygulamalarının konsolide edilerek birbirleri ile uyumlu hale getirilmesi çabasıdır başka bir şey değildir.

E-belediye uygulamaları; bir yandan belediyenin vatandaşlara sunduğu hizmetlerde, diğer yandan ise vatandaşın belediye ile olan ilişkilerinde otomasyonu sağlamayı amaç edinmişlerdir. Bu şekilde bir yönüyle e-belediye ile sunulan kentsel hizmetler kendi içlerinde gelişme gösterirken, diğer taraftan da e-belediye uygulamasının zamanla ihtiyaca cevap verecek biçimde yeniden dizayn edilmesi zorunlu hale gelmiştir. Örneğin vatandaşlar hem diledikleri yerden kent yönetimlerinin sunmakta olduğu bütün hizmetlere bilgi teknolojileri yardımı ile ulaşabilmeyi istemekte ve hem de bunu farklı vasıtalarla gerçekleştirmek istemektedirler. Bu durum doğal olarak e-belediye hizmetlerindeki çeşitliliği artırırken, diğer yandan da kentlerin veri alt yapısını çeşitlilik ve veri hacmi yönleri ile geliştirme durumuyla karşı karşıya bırakmıştır. İşte bu süreçler sonucunda bir kentin, ancak bütün bunları yöneten bir akıllı bir teknolojik tasarım ile yönetilebileceği açıkça görülerek, bilişim temelli yönetim kurgulaması olan *Akıllı Kentler (smart cities)* adlandırması ile yeni bir kavram ortaya çıkmış olmaktadır (Akgül, 2013; Şahin, 2011: 17-18).

Kentlerin performansı, sahip oldukları altyapıdan ziyade, etkisi her geçen gün artan bir şekilde bilginin toplanmasına, toplanan bilgilerin kalitesine, işlenmesine ve kullanılmasına bağlıdır. Bu kapsamda, modern kentlerin hizmet bileşenlerinin çerçevesini çizen ve özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerinin ve kaynakların verimli kullanımının önemini vurgulayan “akıllı kent” olgusu son 20 yıldır kentlerin stratejilerinde ve hizmet sunumlarında artan bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Sürdürülebilir ekonomik gelişme ve yüksek seviyede yaşam kalitesi sağlayan akıllı kentler çevre, insan kaynağı, eğitim, kamu hizmetleri, ulaşım gibi pek çok farklı alanda ileri bir aşamaya ulaşmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 24).

2. “Akıllı Kent” Kavramı ve Akıllı Bir Kentin Bileşenleri

“Akıllı kent” kavramı gerek siyasetçi ve bürokratlar, gerekse akademik çevrelerce her geçen gün giderek daha yaygın bir şekilde kullanılmasına rağmen, “akıllı” kelimesinin neyi ifade ettiğine dair herkesçe kabul edilmiş, genel kabul gören bir tanım henüz yoktur. Son zamanlarda konuyla ilgili yapılan bazı çalışmalarda bir kentin akıllılığının nelerle ilişkili olabileceği ele alınmıştır (Arnhold, 2013; Azkuna, 2013; Nam ve Pardo, 2011). Bu çalışmalarda, akıllı kentin, bilgi ve iletişim altyapılarında; fiziksel altyapılarda; kamu hizmetleri, sosyal hizmetler ve ulaşım gibi hizmetlerde; doğal, finansal, kültürel kaynaklar ile insan kaynağı gibi tüm kaynak alt yapısı üzerinde bilişim temelli iyileştirmeler ile ilgili olduğu ifade edilebilir.

Literatürde akıllı kente ilişkin çeşitli tanımlamalara rastlanmaktadır. Örneğin bu çalışmaların birinde akıllı kent, ekonomi, halk, yönetim, mobilite, çevre ve yaşam konusunda ileriye dönük bakış açısıyla iyi bir işlevselliğe sahip; kendi kararlarını verebilen, bağımsız ve bilinçli vatandaşların aktivitelerinden oluşan bir kent olarak “sürdürülebilirlik” vurgusuyla tanımlanırken (Giffinger et al., 2007); bir diğer çalışmada ise teknolojik anlamda donanımlı, konsolide ve zeki bir kent olarak kavramsallaştırılmakta ve yapılan tanımda bilgi ve iletişim teknolojilerinin rolü ön plana çıkarılmaktadır. Söz konusu çalışmaya göre, akıllı kentin teknolojik anlamda *donanımlı olması*; kentteki canlı verilerin sensörler, kioskalar, sayaçlar, kişisel aygıtlar, kameralar, akıllı telefonlar, web siteleri ve benzeri veri elde etme sistemleri vasıtasıyla yakalanmasını ve kayıt edilmesini; *konsolide olma özelliği*, malum verilerin kurumsal bilişim platformlarına entegre edilmesi ve bu tür verilerin çeşitli kent hizmetleri arasında iletişimini, *zekilik özelliği* ise daha iyi ve işlevsel kararlar almak için karmaşık analizlerin, modellemelerin, optimizasyon ve görselleştirmenin yönetim süreçlerine dahil edilmesini anlatmaktadır (Harrison et al., 2010: 354). Washborn ve arkadaşlarının yaptığı çalışmada akıllı kentler, kentin ulaşım, emlak, güvenlik, eğitim, sağlık ve diğer altyapı hizmetlerinin daha akıllı, birbirine entegre ve verimli bir biçimde yürütülebilmesi için akıllı bilişim teknolojilerini kullanan kentler olarak (Washborn’dan aktaran Chourabi et al., 2012: 2290) tanımlanmaktadır. Yine literatürde sınırlı sayılabilecek düzeydeki tanımlara göre akıllı kent ağırlıklı olarak enerji verimliliğini gözetildiği ve bilgi teknolojilerinin kent hayatına aktarıldığı yerleşmeleri (Sınmaz, 2013: 78) ifade etmektedir.

Forrester’e göre akıllı kent, “kentin yönetim, eğitim, sağlık, kamu güvenliği, emlak, ulaşım gibi kritik altyapı bileşenleri ile elektrik, su, doğalgaz gibi klasik hizmetlerini daha interaktif, daha verimli ve daha farkında olarak yürütebilmek için bilgi iletişim teknolojilerini etkin olarak kullanan” kenttir (The Living Principles, 2011).

Yeni oluşum olarak üzerinde çok konuşulan akıllı kentler aslında güncel bilişim uygulamalarının birçoğunun bileşeni olarak görülmektedir. Nitekim akıllı kentlerin kullandığı alt yapının benzerlerinin, vatandaşların günümüzde sıkça kullandıkları kablosuz internet, e-kitap, akıllı telefonlar, Facebook ve Google Map uygulamalarının bir bütünü olarak karşımızda yer almakta olduğu (Akgül, 2013) bilinmektedir.

Görüldüğü gibi akıllı bir kentin, kent bağlamında akıllılığın anlamları, bir kenti daha akıllı hale getirmede teknolojilerin rolü, güzelleştirilmesine gerek duyulan alanlar, nüfusa sunulan altyapı ve hizmetler de dahil olmak üzere, birtakım anahtar unsurlarla tanımlanabilir (Nam ve Pardo: 2011: 185-186) ve terimin açıklanmasında ortaya çıkan temel nitelikler de; çevre ile dostluk, akıllı yönetim için bilgi teknolojilerinin kullanımı ve sürdürülebilir gelişme hedefleri (Caragliu’dan aktaran Sınmaz, 2013: 77) olarak belirtilebilir.

“Avrupa akıllı kentler sıralaması” girişimi olarak bilinen ve Vienna ve Delft Teknoloji Üniversiteleri ile Ljubljana Üniversitesi’nin ilgili departmanlarında görev yapan bir grup bilimadamı tarafından Rudolf Giffenger başkanlığında hazırlanmış olan 2007 tarihli raporda, akıllı kentlere ilişkin bir takım bileşen ve alt bileşenler tespit edilmiştir. Rapora göre “akıllı”nın anlamı kentin altı açıdan yüksek performans göstermesidir (Sınmaz, 2013: 83). Bunlar akıllı ekonomi, akıllı yönetim, akıllı toplum, akıllı çevre, akıllı mobilite ve akıllı yaşamdır (Şekil 1). Yapılan incelemede söz konusu 6 bileşen, 31 alt-bileşen (Tablo 1) ve bu alt-bileşenleri ortaya koyacak 72 gösterge ile Urban Audit¹³⁶ kapsamındaki 70 kent değerlendirmeye alınmıştır. Elde edilen veriler doğrultusunda yapılan değerlendirme sonucu ilk üç sırayı Lüksemburg, Danimarka’nın Aauhus kenti ve Finlandiya’nın Turku kenti paylaşmışlardır (Giffinger et al., 2007: 16).



Şekil 1. Akıllı Kentin Bileşenleri

Akıllı kentlerin sıralanmalarıyla ilgili “Avrupa Akıllı Kentler Sıralaması” girişimi dışında, Chourabi ve arkadaşlarının (Chourabi et al., 2012) ve IBM uzmanlarınca (IBM, 2009) yapılan çalışmaların da dikkate değer olduğunu belirtmek gerekir. Chourabi ve arkadaşları akıllı kent girişiminin yönetim ve organizasyon, teknoloji, yönetim, kamu politikası, insan ve toplum, ekonomi, yapı çevre ve doğal çevre olmak üzere sekiz başarı faktörüne dayandığını ileri sürmektedir (Chourabi et al., 2012: 2291). IBM uzmanlarınca 2009 tarihinde yapılan değerlendirmelerde de akıllı kent bileşenleri olarak teknolojinin, işletme ve kamu yönetiminin, yönetişimin, kent hizmetlerinin ve ekonominin ön plana çıktığı görülmektedir (IBM, 2009). Konuyla ilgili bir diğer ayrıntılı çalışma olan Forrester Raporu’nda ise, kent yönetimi, eğitim, sağlık hizmeti, kamu güvenliği, emlak, ulaşım ve yardımcı birimler de dâhil olmak üzere, akıllı bir kente ilişkin yedi kritik altyapı bileşeni ortaya konulmaktadır (Forrester’den aktaran: Nam ve Pardo: 2012a: 3).

Tablo 1. Akıllı Kent Bileşenlerine Bağlı Alt Bileşenler

AKILLI EKONOMİ	AKILLI TOPLUM
• Yenilikçi ruh • Girişimcilik • Ekonomik imaj ve marka • Verimlilik	• İnsanların nitelikleri • Yaşam boyu öğrenme • Esneklik • Yaratıcılık

¹³⁶ **The Urban Audit:** Avrupa Birliği’nin Avrupa’da 258 kenti kapsayan kentsel istatistik birimidir. 300 istatistiksel gösterge ile demografi, ekonomi, çevre, ekonomi ve ulaşım konularında belge sağlamaktadır (Sınmaz, 2013: 83).

• Piyasa esnekliği • Uluslararası uyumluluk	• Yeni fikirlere açık olmak • Kamusal yaşama katılım
AKILLI YÖNETİŞİM • Katılımcı yönetim • Kamusal ve sosyal hizmetler • Şeffaf yönetim	AKILLI MOBİLİTE • Yerel erişilebilirlik • Ulusal ve uluslararası erişilebilirlik • Bilgi işlem teknolojilerinin kullanılabilirliği • Sürdürülebilir, yenilikçi ve güvenli ulaşım sistemi
AKILLI ÇEVRE • Doğal kaynakların avantajları • Çevre Kirliliği • Çevre Koruma • Sürdürülebilir kaynak yönetimi	AKILLI YAŞAM • Kültürel imkânlar • Sağlık hizmetleri • Bireysel güvenlik • Konut kalitesi • Eğitim imkânları • Turizm aktiviteleri • Sosyal hayata uyum

Kaynak: Giffinger, 2007: 12.

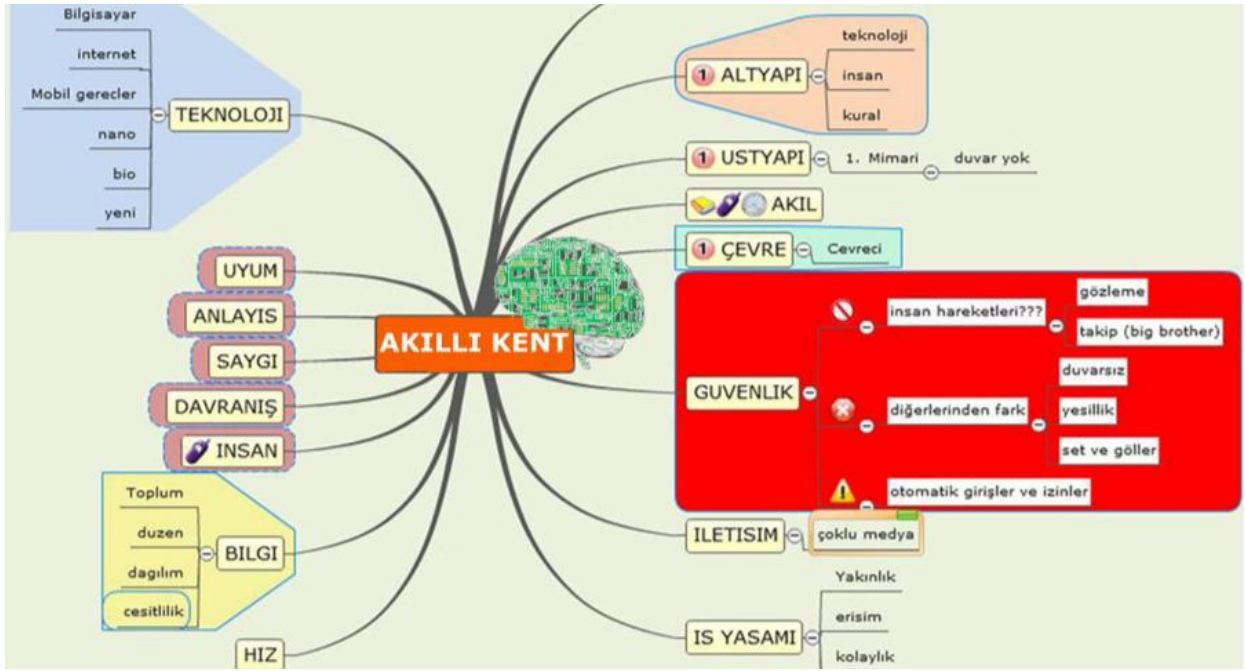
Akıllı kent bileşenlerinin değerlendirildiği çalışmalarda en sık vurgulanan temel bileşenlerden birinin akıllı yönetim olduğu görülmektedir. Çünkü kent yönetimi, akıllı kent girişim ve çabalarını yönlendirip koordine etmede merkezi bir rol oynamaktadır. IBM Akıllı Kent Raporu’nda öne sürüldüğü gibi (IBM, 2009), akıllı kent yönetimi kavramı, anahtar bileşenler olarak kamu yönetimi ve yerel idareleri kapsamaktadır. Dolayısıyla, kent yönetimi ve kent hizmetleri akıllı yönetimin iki temel boyutu olarak tanımlanabilir. Yukarıda da bahsettiğimiz bazı kavramsal çalışmalar, akıllı kent faaliyetlerindeki yönetim ve hizmetin boyutlarını irdelemektedir. Bu çalışmalarda akıllı bir kent, kent yönetiminde yenilik olarak kabul edildiğinden, akıllı kentle ilgili girişimler yönetim ve hizmetlerdeki inovasyon olarak nitelendirilmektedir. Nam ve Pardo, akıllı kenti, kamu yönetimi boyutunda hem ön büro hem de diğer genel büro faaliyetlerinde etkili ve verimli yönetimin geliştirilmesi girişimi olarak düşünmekte ve aynı zamanda akıllı bir yönetimin idari açıdan yenilenmesini de “*teknolojinin kentsel yaşamın farklı koşullarında etkili kullanımı için yönetsel ve örgütsel mekanizmaların oluşturulması süreci*” olarak kabul etmektedir (Nam ve Pardo, 2011: 185).

IBM raporunda (IBM, 2009: 5-11) bir kent hizmetleri sistemi “kent otoritesince sağlanan işlevsel faaliyetler ve hizmet dağıtımının koordinasyonu” olarak tanımlanmaktadır. Aynı raporda akıllı hizmetin özellikle:

- Bireysel olarak vatandaşların ihtiyaçlarına göre faaliyet gösteren hizmetler ve
- Vatandaşlara daha iyi hizmet imkanı sağlamak için farklı hizmet sağlayıcıların bilgi sistemlerini entegre etmede teknolojinin devreye konması anlamlarına gelmekte olduğu ifade edilmektedir.

“Avrupa Akıllı Kentler Sıralaması” raporunun benimsediği akıllı kent modelinde akıllı yönetim, akıllı devleti de kapsayan daha geniş bir kategori olarak vurgulanmaktadır. Akıllı yönetim bileşeni, karar vermede yönetime katılımı ve saydamlığı kapsar. Saydam yönetimin ölçülebilir kriteri, bürokrasinin saydamlığından ve yozlaşmaya karşı verilen mücadeleden memnun kalan vatandaşların oranıyla temsil edilmektedir (Giffinger et al., 2007: 10-11).

Akıllı bir yönetimin, örgütsel yönetim ve hizmet sunumunda etkinlik, verimlilik ve saydamlığı arttırması beklenir. Akıllı bir yönetim aynı zamanda kent departmanları arasında ve diğer yabancı örgüt ve vatandaşlarla koordinasyon ve işbirliğini de teşvik edebilir. Dolayısıyla, akıllı bir yönetim, karar vermede ve hizmet sunumunun denetlenmesinde yönetimin dışındaki kişi ve kuruluşların yönetime katılımına olanak sağlayabilir. Bu anlamda, akıllı bir kent yönetimi Şekil 2’de Yamamoto’nun da belirttiği gibi hem iç (yönetimin içinden) hem de dış aktörlerle oluşacak teşkilatlanmayı kapsamaktadır.



(Kaynak: Yamamoto'dan aktaran, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2012: 2).

Şekil 2. Akıllı Kent Kavram Haritası

Akıllı kent uygulamalarına geçiş ile ilgili akıllı kentlerde yaşayan insanların “bilgi toplumu” düzeyine gelmesinin de önemli bir zorunluluk olduğu ortadadır. Kentte yaşayan vatandaşların çoğunluğunun kente uyum sağlamış, kent hayatına ilişkin sorumluluklarını yerine getiren, kent sosyolojisinde *kent soylu* olarak adlandırdığımız vatandaşlardan meydana gelmesi, akıllı kentlerin oluşmasında bir gerekliliktir. Bu nedenle sürekli taşradan göç alan ve kentleşmeye direnen insan yapısının ağırlıklı olduğu kentlerde, akıllı kent uygulamaları dirençle karşılaşabilir. Bu yüzden teknolojik dönüşümler akıllı kent uygulamalarına önemli bir altyapı sağlamakla beraber tek başına yeterli olmayacaktır. Bu konuda, kentte yaşayanlara liderlik edebilecek yöneticilerin varlığı ile akıllı kent uygulamalarını içselleştirip bilinçli olarak kullanan bir vatandaş kitlesinin oluşması (Akgül, 2013: 6-7) akıllı kentleşmede bir ön koşul olarak karşımıza çıkacaktır.

3. Akıllı Kent Çözümleri (Uygulamaları)

Akıllı kente ilişkin uygulamaların yüksek yaşam kalitesi sağlayarak çevre, insan kaynağı, eğitim, kamu hizmetleri, ulaşım gibi pek çok farklı alanda ileri bir seviyeye ulaştığı gözlemlenmektedir. Özellikle bu alanlarda gelişmenin yakalanmasında temelde nitelikli insan kaynağına, sosyal sermayeye ve Bilgi İletişim Teknolojilerinin (BİT) etkin olarak kullanımına ihtiyaç duyulmaktadır. Akıllı kent kavramının bir bakıma tamamlayıcısı olan *akıllı kent çözümleri/uygulamaları* ise temelde Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS) ve onun kentsel versiyonu niteliğindeki Kent Bilgi Sistemleri (KBS) gibi kentlerin bilgi teknolojisi veri tabanlarıyla bütünleşmiş ve gerçek-zamanlı bilgiye dayalı karar almayı sağlayacak şekilde enerji, su, ulaşım, sağlık, eğitim, güvenlik gibi kentsel hizmetlerin sunumunu ve takibini kolaylaştıran ve kalitesini artıran bilgi işlem teknolojileri destekli uygulamaları (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 24) kapsamaktadır. Bu uygulamalar sayesinde, bilgi ve iletişim teknolojileri, kentlerde karşılaşılan sorunların çözülmesi, kamu hizmetlerinin iyileştirilip geliştirilmesi ve vatandaşların yaşam kalitelerinin artırılmasına önemli katkılar sağlamaktadır.

Bu kapsamda, Kent Bilgi Sistemleri (KBS), kente ve kentlerde yaşayan vatandaşlara ait bilgilerin toplanmasına, yönetilmesine ve doğru sorgulamalar oluşturulup analizlerin yapılmasına,

kentin her türlü ekonomik, sosyal, kültürel, idari ve diğer hizmetlerinin en iyi şekilde gerçekleştirilmesine olanak tanımaktadır. KBS ile kentlerdeki kentsel hizmetlere ilişkin iş süreçleri elektronik ortama taşınabilmekte, sunulan hizmetler daha hızlı ve akılcı bir şekilde gerçekleştirilebilmektedir (Belsis, 2014). KBS ile birlikte kentlerde kullanılan Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS) de kent sorunlarının çözümüne ve kentlerin sunmuş olduğu hizmetlerin kalitesini artırmaya yönelik olarak mekâna ve konuma dayalı karar verme süreçlerinde kullanıcılara yardımcı olmak üzere kentlerle ilgili coğrafi verileri toplanmasına, islenmesine, yönetilmesine ve analiz edilmesine olanak tanımaktadır (Al Hader ve Rodzi, 2009: 4-6). KBS ve CBS, akıllı kent uygulamalarının hayata geçirilmesinde kurulacak sistemlerin temel altyapısını oluşturdukları için kritik öneme sahiptirler (Bilgi ve İletişim Teknikleri Dünyası, 2014).

Günümüzde kentsel sorunları çözmeyi ve kentlerde yaşayanların yaşam kalitesini artırmayı amaçlayan akıllı kent çözümlerinin önem kazanmakta oluşu, bu çözümlerin dünyadaki pek çok kentte hızlı bir uygulama alanı bulması sonucunu beraberinde getirmiştir. Akıllı Kent çözümlerinin bu meyanda KBS ve CBS gibi kentlerin bilgi teknolojileri altyapı sistemlerine bütünleşmiş ve gerçek-zamanlı bilgiye dayalı karar almayı mümkün kılacak şekilde hayata geçirildiği görülmektedir.

Akıllı kent çözümleri genellikle kentlerdeki sorunlu temel alanlar olan enerji, su, ulaşım, kentsel hizmetler ve sağlık hizmetleri konularında (Bilgi ve İletişim Teknikleri Dünyası, 2014) odaklanmaktadır. Söz konusu sorunlu alanlara ilişkin uygulamaya konulan çözümler şöyle sıralanabilir:

- Enerji sorununun çözümüne yönelik olarak:
 - *Akıllı sayaçlar, talep yönetimi ve akıllı şebeke uygulamaları:* Bu şekilde kullanım zamanı fiyatlaması yoluyla gerçek zamanlı talep yönetimi sağlanması; kent sakinlerinin kullanım konusunda farkındalıkları arttıkça talebin azalması ve sayaç okuma işletme maliyetlerinin düşmesi (Akanca ve Taşkın, 2013).
 - *Bina enerji yönetimi:* Enerji kullanımının, bina doluluğuna, sıcaklığına ve diğer ortam koşullarına göre otomasyonu için sensörlerin kullanılması (Alcatel-Lurent, 2012: 3).
 - *Sokak aydınlatmalarında akıllı uygulamalar:* Altyapıya sensörler eklenmesi yoluyla sokak aydınlatılmasında kullanılan enerji tüketiminin azaltılması (Silver Spring Networks, 2014).
- Su sorununun çözümüne yönelik olarak:
 - *Akıllı sayaçlar ve talep yönetimi uygulamaları:* İşletme maliyetlerini düşürürken gerçek zamanlı talep verilerinin toplanması, tüketimin nereden kaynaklandığının ve kaçakları belirlemek üzere gerçek zamanlı su tüketim verilerinin sunulması.
 - *Su kayıp ve kaçaklarının tespiti ve önleyici bakım:* Borularda, pompalarda ve diğer su altyapılarında, durumun izlenebilmesi için sensörlerin kullanılması yoluyla kayıp ve kaçaklarının belirlenmesi, onarılması veya gerekli hallerde su basıncının değiştirilmesi yoluyla su kayıplarının yönetilmesi.
 - *Su kalitesi takibi uygulamaları:* Su şebekesindeki, su ağzlarındaki ve nehirlerdeki sensörler vasıtasıyla gerçek zamanlı su kalitesinin takibi ve alınması gereken önlemlerin vatandaşlara ve yöneticilere iletilmesi.
 - *Yağışlar için erken uyarı uygulamaları:* Yağmur sularının kanalizasyonlar yoluyla yönetilebilmesi ve sellerin önlenmesi için tahmini analizlerin, hava sistemi durumu verilerinin ve altyapı akış/tıkanma sensörlerin kullanılması (Gemma ve Mc Intosh, 2014; Bilgi ve İletişim Teknikleri Dünyası, 2014).
- Ulaşım sorununun çözümüne yönelik olarak:
 - *Trafik sıkışıklığı çözüm uygulamaları:* Trafik sıkışıklığının yoğun olarak yaşandığı bölgelerde alt yapı müsaitse paralı şerit uygulamaları yapılması.
 - *Akıllı parkmetreler ve ücretlendirme:* Uygun bölgelerle ilgili gerçek zamanlı bilgiler sunulması ve farklı fiyatlandırmalarla arz ve talebin optimize edilmesi.

- *Güncel koşullara uyarlanabilir trafik kontrolü:* Trafik sorunlarının çözülmesine yönelik olarak, ulaştırma akışının optimize edilmesi ve otobüs güzergâhlarının kârlılığı, hizmet kalitesini ve erişilebilirliği artıracak şekilde değiştirilmesi amacıyla trafik ışıklarının, kamera, cep telefonu verileri ve sensörlerle izlenmesi.
- *Ulaşım filosu takip uygulamaları:* Yer belirleme ve sensörler aracılığıyla toplu taşımada öngörülen varış sürelerine riayetın sağlanması.
- *Bütünleşik ücret uygulamaları:* Tek bir ulaşım ödeme aracıyla farklı ulaşım araçlarında ve hatta farklı kentlerde ödemelerin yapılabilmesi.
- *Ulaşım park yönlendirme sistemleri:* Kullanıcıların uygun park yerlerine yönlendirilmesi (örneğin akıllı telefonların konum belirleme ve harita uygulamaları vasıtasıyla yakındaki boş park alanlarının kullanıcılara bildirilmesi (Appleyard et al., 2007: 18-20; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2012; Correia ve Wünnstet, 2011: 25-32; Karlenzig, 2014: 7-8).
- Diğer kentsel sorunların çözümüne yönelik olarak:
 - *Akıllı katı atık toplama uygulamaları:* Otomatik “attığın kadar öde” faturalandırması için RFID¹³⁷ etiketlerinin kullanılması ve tahsilat yollarının ihtiyaca göre optimize edilmesi (Chowdhury ve Chowdhury, 2007: 175-180).
 - *Hava kalitesi takibi:* Partiküllerin izlenmesi için kentlerin farklı yerlerine monte edilmiş sensörlerin kullanılması ve gerçek zamanlı hava kalitesi verilerinin derlenerek sorunlu zamanlarda acil çözüm üretilmesi (Marban, 2013).
 - *Suçla mücadelede MOBESE uygulamaları:* Gerçek zamanlı müdahale ve koordinasyon için kamera sisteminin kurulması (Byrne ve Marx, 2011: 17-40).
 - *Kültür ve turizm hizmetlerinde akıllı uygulamalar:* Kentdeki kültür hizmetleri, gösteriler, sergiler ve konserler gibi olayların vatandaşlara tanıtımının yenilikçi çözümlerle yapılması, yerli ve yabancı turistler için benzer çözümlerle iletişim ve yönlendirme sağlanması. Kütüphane ve müzelerdeki içeriklerle ilgili bilgilendirme ve yönlendirme yapılması (Bilgi ve İletişim Teknikleri Dünyası, 2014).
 - *Sağlık hizmetlerinde akıllı yönetim uygulamaları:* Hasta, reçete, sağlık kayıtları gibi bilgilerin merkezi yönetimi ve koordinasyonu; ambulansların trafik yoğunluğu göz önüne alınarak yönlendirilmesi. Tele-tıp da denilen evde bakım yönetimiyle, hasta durumunun uzaktan takibi ve hastalara uzaktan tedavi/yardım amaçlı hizmet verilmesi, evde bakım hizmetlerinde bilgi ve iletişim çözümlerinden faydalanılması (Correia ve Wünnstet, 2011: 19-24; Bilgi ve İletişim Teknikleri Dünyası, 2014).

Akıllı kent uygulamalarının sağlamış olduğu kent hizmetlerinin maliyetlerinin düşürülmesi, kent yaşamının iyileştirilmesi gibi faydalarından mümkün olan en üst seviyede yararlanabilmek için, uygulamaya konulması düşünülen çözümlerin vatandaşların tercihlerine göre önceliklendirilmesi de büyük önem taşımaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 25). Bu şekilde önceliklendirilme sayesinde sorunlar vatandaş odaklı ve yönetim için içinde çözüme kavuşturulabilecektir.

4. Akıllı Bir Kent Uygulaması Olarak Philadelphia 311 Örneği

4.1. Philadelphia Kenti

A.B.D.’de Pennsylvania eyaletinin güneydoğusunda Schuylkill ve Delaware nehirlerinin kesiştiği noktada yer alan Philadelphia, 2012 rakamlarına göre yaklaşık 1,5 milyonluk nüfusuyla

¹³⁷ **Radyo Frekansı ile Tanımlama (RFID) teknoloji**, radyo frekansı kullanarak nesneleri tekil ve otomatik olarak tanıma yöntemidir. RFID, temel olarak bir etiket ve okuyucudan meydana gelir. RFID etiketleri **Elektronik Ürün Kodu** (EPC) gibi nesne bilgilerini almak, saklamak ve göndermek için programlanabilirler. Ürün üzerine yerleştirilen etiketlerin okuyucu tarafından okunmasıyla tedarik zinciri yönetimi ile ilgili bilgiler otomatik olarak kaydedilebilir veya değiştirilebilir (Wikipedia, 2014)

ülkenin beşinci en büyük kentsel alanı olup 347,3 kilometrekarelik bir alanı kaplamaktadır. Philadelphia sözcüğü eski Yunancada “kardeşçe sevginin kenti” anlamına gelmektedir ve Amerikan vatandaşları tarafından sıklıkla kısaca “Philly” olarak ifade edilmektedir.

1682 yılında, William Penn tarafından Pennsylvania Kolonisi’nin başkenti olarak kurulmuş olan Philadelphia, Amerikan Devrimi sırasında, buluşma yeri olarak önemli bir rol oynamıştır. 1776 tarihinde A.B.D.’nin Kurucu Babaları¹³⁸ olarak adlandırılan konsey tarafından hazırlanan ve “*Declaration of Independence*” olarak bilinen, Bağımsızlık Bildirgesi ile 1787 tarihli modern dünyanın ilk yazılı anayasası olan Birleşik Devletler Anayasası, Philadelphia’da hazırlanmıştır. Philadelphia, Bağımsızlık Savaşı sırasında ülkenin başkentlerinden biri olmuş ve Washington’dan önce 1790-1800 yılları arasında ülkeye başkentlik yapmıştır. Amerikan tarihinin en önemli siyasi figürlerinden biri olarak kabul edilen ve University of Pennsylvania’nın da kurucusu olan Benjamin Franklin ile eski başkan Thomas Jefferson, başkan olmadan önce ve başkanlığı sırasında bu kentte yaşamış ve çeşitli bilimsel ve siyasal çalışmalar yapmışlardır.

19. Yüzyılda Avrupa’dan gelen göçmenlerle büyümüş olan Philadelphia, ülkenin en geniş tatlı su limanlarından birine sahip olması ve orta ile batı Amerika’yı Kanada’ya bağlayan demiryolu ağlarının kesişim noktasında yer alması nedeniyle taşımacılık alanında belli başlı merkezlerden biri haline gelmiştir.

Philadelphia günümüzde Pennsylvania eyaletinin ekonomik olarak merkezi durumunda olup, Philadelphia Borsası ve Fortune 500 kapsamındaki bazı şirketlere de ev sahipliği yapmaktadır. Bu şirketlerden biri de Amerika’nın en büyük Kablo TV ve internet sağlayıcılarından olan Comcast Company olup, şirketinin genel merkezi bu kentdedir. Bu şirkete ait Comcast Building kentteki en yüksek binadır. Ayrıca Philadelphia’daki Fairmount Park dünyanın en büyük peyzajlı kentsel parkı olarak kabul edilmektedir. Nüfus artış hızı yıllar itibarıyla gitgide düşmekte olan Philadelphia’da soylulaştırma (mutenalaştırma) devam etmektedir.

Birbirine paralel Chestnut, Walnut, Market ve onları dikey olarak kesen South Street isimli caddeleriyle Philadelphia, Birleşik devletlerin en hareketli eğitim ve kültür kentlerinden biri olup, dünyada özellikle Rocky filmlerinin mekânı olarak tanınmaktadır (Wikipedia, 2014; Greater Philadelphia Tourism Marketing Corporation, 2014).

4.2. Philadelphia’da Kent Yönetimi

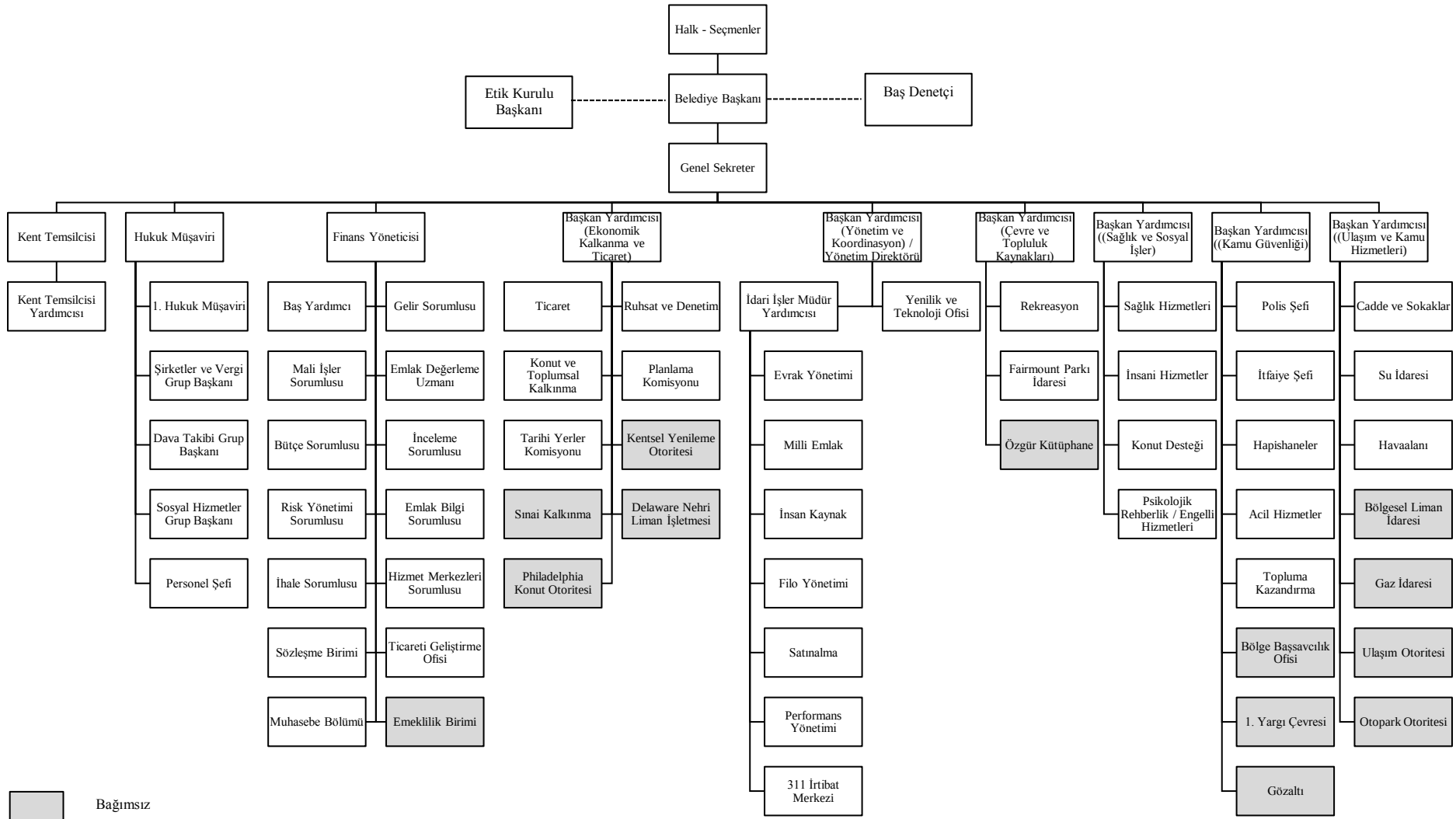
Philadelphia kent yönetimi Kent Meclisi (City Council), Belediye Başkanı, Mahkemeler, Bölge Savcısı ve Şerif Ofisi’nden oluşmaktadır. Yerel yönetim yapısı olarak Belediye Başkanı-Meclis (Mayor-Council) sistemi (Toprak, 2008: 322) benimsenmiştir (Moulder, 2009: 2).

Kent yönetiminin genel karar organı olan Kent Meclisinin (City Council) onyedii üyesi bulunmaktadır. Bu üyelerden yedisi tüm Philadelphia’yı temsilen Philadelphia tek bir seçim çevresi kabul edilerek bu seçim çevresi içinde yaşayan seçmenlerce, on tanesi ise alt seçim bölgeleri tarafından ayrı ayrı seçim çevrelerini temsilen seçilmektedir. Kent Meclisinin görev alanında bulunan konularda meclise yardımcı olmak üzere 22 komite¹³⁹ kurulmuştur. Komitelerde uzmanlık alanları dikkate alınarak City Council üyeleri görev yapmaktadırlar (Philadelphia Kent Meclisi, 2014).

¹³⁸ [John Adams](#), [Benjamin Franklin](#), [Alexander Hamilton](#), [John Jay](#), [Thomas Jefferson](#), [James Madison](#) ve [George Washington](#).

¹³⁹ Tahsisat Komitesi, Ticaret ve Ekonomik Kalkınma Komitesi, Engelliler Komitesi, Eğitim Komitesi, Çevre Komitesi, Etik Komitesi, Finans Komitesi, Mali İstikrar & Yönetimlerarası İşbirliği Komitesi, Konut, Mahalle Geliştirme ve Evsizler Komitesi, Global Fırsatlar ve Yaratıcılık (Yenilikçi Ekonomi) Komitesi, Hukuk Komitesi, İş ve Kamu Hizmeti Komitesi, Lisanslar ve Muayene Komitesi, Yasama Takip Komitesi, Halk Sağlığı Komitesi, Parklar, Eğlence ve Kültür İşleri Komitesi, Kamu Güvenliği Komitesi, Milli Emlak ve Bayındırlık İşleri Kurulu, Sokak ve Cadde Hizmetleri Komitesi, Kanunlar ve Kurallar Komitesi, Bilgi Teknolojisi Komitesi, Ulaşım ve Kamu Hizmetleri Kurulu (Philadelphia Kent Meclisi, 2014).

21 Nisan 1949 tarih ve 351 sayılı Philadelphia Özerklik Şartına (*Philadelphia Home Rule Charter*) göre Philadelphia Belediye Başkanı 4 yıllık bir süre için Philadelphia seçmenlerinin genel oyuyla seçilmektedir (Pennsylvania Yasama Referans Bürosu, 2014).



Kaynak: www.philly.gov

Şekil 3. Philadelphia Belediyesi Organizasyon Şeması

Özerklik Şartı belediyenin ve belediyeye farklı isimler altında bağlı veya ilgili tüm departmanların oluşum biçimlerini ve görevlerini tanımlamaktadır. Philadelphia Belediyesi'ndeki departmanlardan bazıları *idare* (administration) olarak (Philadelphia Belediyesi, 2014a), bazıları *ajans* (agency) olarak (Philadelphia Belediyesi, 2014b), bazılarının ise *otorite* (authority) (Philadelphia Belediyesi, 2014c), *kurul* (board) (Philadelphia Belediyesi, 2014d), *komisyon* (commission) (Philadelphia Belediyesi, 2014e) olarak örgütlenmiştir olduğu görülür. Şekil 3'deki Philadelphia Belediyesinin organizasyon şemasında da görüldüğü gibi belediye, ulaşımdan kent güvenliğine kadar kentin hemen her işiyle ilgilenen bir yönetim birimi olarak yapılandırılmıştır. Bilindiği üzere Birleşik Devletlerde yerel yönetim birimleri ve belediyeler tek düze bir oluşum biçimine ve örgüt yapısına sahip değildirler. Bu tamamen federal yapıyla ilgili bir durumdur ve özerklik farklı kentlerin farklı özerklik şartlarına (*home rule charter*) göre yapı değişir. Bu yüzden Philadelphia Belediyesi'nin de kendine özgü (unique) bir yapıya sahip olduğunu belirtmek hata olmaz.

4.3. Bir Akıllı Kent Uygulaması Olarak: Philly311 İletişim Merkezi

Philadelphia itfaiye, ambulans ve polis imdat gibi acil hizmetler¹⁴⁰ dışında kalan klasik kent hizmetlerine ilişkin ücretsiz telefon hatlarını uygulamaya koyan ve bunu oldukça başarılı bir biçimde yöneten en önemli kentlerden biridir (Morgan et al., 2014). Philly311 olarak adlandırılan telefonla kent hizmetlerine erişim, 2008 Philadelphia stratejik planında öngörülmüş ve daha akıllı, daha güzel, daha hızlı ve daha iyi bir yönetim amacıyla tasarlanmıştır. Kent yönetiminden bazı hizmetleri talep veya şikâyet etmenin ya da geri bildirimleri toplama eksenindeki bu temel fikir aslında Philadelphia için tamamen yeni bir şey değildi. Kentin telefonla bir takım hizmetlere erişim hatları zaten mevcuttu, fakat bunların sayısı beş yüze yakındı ve konsolide bir iletişim noktası yoktu. Yeni kurulan 311 iletişim merkezi, Belediye Santrali, Belediye İşlemleri Merkezi, Ruhsat ve Denetleme Departmanı, Vatandaş hattı ve Cadde-Sokak-Yol Departmanı hattının bir kısmını kapsamaktaydı. Daha sonra bu hatlar hemen hemen tüm kent hizmetlerini kapsayacak şekilde geliştirilmiştir. Philly311 kent sakinlerinin kent yönetimiyle iletişim kurması için birebir telefon görüşmesi, e-mail, kısa mesaj servisi (SMS) ve sosyal medya (Twitter) gibi çeşitli alternatifler (Moulder, 2009: 4-5) sunmakta olup, Philly311'in akıllı telefon uygulamalarında İngilizce dışında, aralarında Türkçenin de bulunduğu 16 dil¹⁴¹ seçeneği bulunmaktadır (Carrizosa ve Latham, 2014: 6).

4.3.1. Philly311'in Kent Yönetimine Getirdiği Değişim ve Dönüşümler

Philly311 hizmet merkezi, kent yönetimindeki departmanların kaynaklarını daha etkili ve verimli bir şekilde kullanmalarına yardımcı olmak için tasarlanmış olup, hedeflerinden biri de, ajansların ve departmanların asıl misyonlarına odaklanmalarını ve iş yüklerini etkin bir şekilde yönetmelerini sağlamaktır. Böylece Philly311 aynı zamanda temel hizmetlere harcanan bütçe, personel ve zamandan tasarruf ederek kentin kaynaklarının daha verimli bir şekilde kullanmasını mümkün kılmaktadır (Philadelphia Belediyesi, 2014g).

Buna ilaveten, Philly311'in ilgili hizmet birimlerine sağladığı bilgi, iş süreç değişimlerinin şekillenmesinde de etkili olmaktadır. Söz konusu bilgiler hizmet geri bildirimleri olarak değerlendirilmekte ve yönetim sağlanmaktadır. Bu şekilde Philly311 departmanlarda bilgiye-dayalı karar verme süreçlerine katkıda bulunarak, acil noktaları derhal tespit etmelerine yardımcı olmaktadır (Butkovitz, 2011: 5).

Philly311'den elde edilen veriler, kent sakinlerinin en çok neye önem verdiklerini de istatistiksel açıdan açığa çıkarmaktadır. Bu veriler, belediye başkanı, belediye başkan yardımcıları ve departman ve ajanslardan gelen temsilcilerin, hizmet performansını düzenli şekilde takip edip denetlemek için toplandıkları PhillyStat toplantılarında hizmet birimleriyle ilgili performansın güncel veriler üzerinden yürütülmesine imkan vermektedir (Butkovitz, 2011: 72). Kentin performans yönetim programı artık yoğun şekilde Philly311'den elde edilen verilere dayanmaktadır ve bu tür verilerle yürütülen hizmetler kamu yöneticilerinin rollerini gözden geçirmelerine neden olmuştur.

Philly311 yönetsel süreçlerde saydamlık ve bütünlüğü arttırarak akıllı yönetime önemli bir katkı sağlamıştır. Kent yöneticilerinden Alan Butkovitz ve Richard Negrin'in ifadelerine göre:

¹⁴⁰ Acil hizmetler için telefon numarası 911'dir.

¹⁴¹ İspanyolca, Mandarin, Güney Çin dili (Cantonese), Korece, Rusça, Kamboçyaca, İtalyanca, Vietnamca, Arapça, Fransızca, Almanca, Yunanca, Türkçe, Sırpça, Lehçe ve Fransızca (Carrizosa ve Latham, 2014: 6).

- Vatandaşlar artık hizmet almak için kimseye ihtiyaç duymaz hale gelmiştir.
- Kent yönetiminin iş yapma tarzı dönüşmüştür. Örneğin, Philly311'den önce birçok vatandaş bir hizmet isterken nereden başlamaları gerektiğini bilmiyorlardı. Hizmet talepleri için, bazıları kendi çevrelerinin bir temsilcisi olarak kent konseyinden bir şahısla iletişim kurmaya çalışıyordu. Philly311 bu mekanizmayı ortadan kaldırmıştır.
- Philly311 yozlaşma karşıtı bir strateji haline gelmiştir. Devreye girişinden bu yana, vatandaşlar yönetimlerin nasıl iş yaptıklarını açık seçik görebilir hale gelmişlerdir (Hill, 2014).

Akıllı yönetim, idari açıdan, kentle ilgili tüm kişi ve kuruluşlarla birlikte çalışmayı gerektirmektedir. Departmanlar arası işbirliği, kentin ana hizmet departmanlarının¹⁴² hizmet seviyesi anlaşmalarına¹⁴³ dayanmaktadır (Butkovitz, 2011: 13). Bir hizmet seviye anlaşması, iş ihtiyacını karşılayan ve minimum hizmet kalitesini ölçen, "bir hizmet sağlayıcı ile hizmet alan arasındaki anlaşmayı" yani, hizmet birimlerinin birbirleri ile yapacakları işlerin kalitesi ve zamanlamasıyla ilgili anlaşmaya varmalarını ifade etmektedir. Bu aynı zamanda hizmet sağlayıcı ile hizmet alanlar arasında resmi bir sözleşme olarak kabul edilmektedir (Cordall, 2014: 1-6).

Philly311'in işleyiş sürecinde Philly311 çalışanları, bilgi tabanının gözden geçirilmesi, güncellenmesi ve revizyonu konusunda, hizmet seviye anlaşmalarındaki departmanlar ile düzenli işbirliği toplantıları yaparlar. Gözden geçirme ve revizyon süreci, hizmet departmanlarının Philly311 operasyonlarıyla ilgili bilgi edinmelerine ve Philly311'in de diğer departmanların işleriyle ilgili bilgi edinmesine karşılıklı olarak imkan tanımaktadır (Nam, 2012: 136). Philly311 çalışanları ile yapılan bir röportajda Philly 311 elemanlarından biri durumu aşağıdaki cümlelerle özetlemiştir: "Herkesin girdisini alıyoruz. İnsanlar da kaygılarını masaya yatırıyorlar. Biz sisteme, onlar da içeriğe sahipler. Dolayısıyla, Philly311 ile diğer departmanlar arasındaki işbirliği, hizmet departmanlarına ait bilgilerin 311 sistemine entegrasyonu üzerine kurulmuştur" (Philadelphia Planlama Komisyonu, 2014).

Philly311'in yönetimi, kent yönetimi dışından stratejik ortaklıklarla desteklenmektedir. Sistemin hazırlık ve başlangıç aşamalarında, özel sektör ortakları ayrıntılı bir strateji ve uygulama planını sonuçlandırmaya yardımcı olmuşlardır. Ayrıca bazı departmanların ödünç/kiralık çağrı birimleri ile anlaşmak suretiyle, Philly311'in yetersiz ve deneyimsiz personelden kaynaklanan sıkıntılarını gidermeye çalıştıkları görülmüştür (Nam ve Pardo, 2013: 4-8).

311 Hizmet Merkezi hem ön büro iletişim merkezi, hem de ortak hizmet merkezi gibi çalışmaktadır. 311, tek bir konsolide kanal vasıtasıyla acil olmayan belediye hizmetleri ve bilgilerine çabuk ve kolay erişim sağlayarak sadece ön büro hizmetlerini entegre etmekle kalmamış, aynı zamanda departmanlar arasındaki benzer işlevleri tek birimde toplayarak, *maliyetlerin düşmesine, hizmet kalitesinin gelişmesine ve oyalanmalarda azalmaya neden olmuştur* (Nam ve Pardo, 2013: 3-4).

Hizmet seviye anlaşmaları sorunun çözülme süresi gibi ölçülebilir hizmet standartlarını şart koşturmaktadır. Örneğin, bakımsız ve korunmasız bir mesken varlığının Ruhsat ve Denetleme Departmanı tarafından kırk beş gün içinde tetkik edilmesi, Cadde ve Sokaklar Departmanınca ölü bir hayvanın üç gün içinde ve

¹⁴² Cadde-Sokaklar, Ruhsat ve Denetimler, Polis, Su, Parklar ve Rekreasyon Alanları ve Fairmount Parkı vb.

¹⁴³ **Hizmet Seviyesi Anlaşmaları (SLA) Neleri İçerir:** Bir hizmet sağlayıcı ile kullanıcı, genellikle hizmet seviyesi anlaşması (SLA) olarak bilinen bir sözleşme yapar. Bu anlaşma, her iki tarafın beklentilerini ve yükümlülüklerini belgeler. Bir SLA genellikle şu bölümlerden oluşur:

Hizmet tanımı (Hizmet miktarını veya hizmet hacmini ve hizmetin SLA kapsamına girdiği ve girmediği zamanları içerir)

Maliyetler (Müşterinin ödeyeceği ücret)

İzleme ve raporlama (Başarım raporları gibi raporların müşteriye ne sıklıkla sağlanacağını tanımlar)

Sorun yönetimi (Hizmetin durmasına neden olan beklenmedik olaylara ne kadar hızlı yanıt verilebileceği, sorunun her düzeyi için kimlere başvurulması gerektiğini içerir)

Güvenlik (Sağlayıcının ve müşterinin sorumluluğuna giren güvenlik önlemlerini tanımlar)

Fesih (Hizmetin zamanından önce sonlandırılması halinde sonlandırma antlaşmasını ve maliyetini tanımlar)

Hizmet kesintileri için cezalar (Ağ hizmetinde kesinti olması halinde uygulanacak cezalar)

Kullanılabilirlik (Hizmetin her yıl belirli bir ay içinde kullanılabilir olduğu saat ve gün sayısı)

Başarım (Yoğun veri aktarımı sırasında hizmet kapasitesi beklentilerini ifade eden bir hizmet ölçüsü)

Güvenilirlik (Sistemin her an %99,95 oranında çalışıyor olması gerektiğini belirten kurallar)

SLA; bir ağın yönetimini, izlenmesini ve bakımını net bir şekilde açıklayan önemli bir belgedir (Alaçam, 2014).

terkedilmiş bir aracın da otuz gün içinde ortadan kaldırılması gerekmektedir. Benzer şekilde, bir departman hizmet seviye anlaşmasında, bir vatandaşa hizmet görevini ne kadar süre içinde yapmayı kabul ettiyse, söz konusu süre içinde hizmeti tamamlamaktan ya da hizmetin anlaşmada belirtilen süre zarfında neden tamamlanamadığı konusunda Philly311'e dönüp bilgi vermekten sorumlu tutulmaktadır (Moulder, 2009: 6).

Yapılan bir araştırmada (IBM, 2011: 22-25) vatandaşların Philly311 personeli tarafından müşteri olarak algılandığı sonucu ortaya çıkmıştır. Bu görüşten ilham alarak, Philly311 başkanı da Müşteri Hizmetleri Başkanı gibi bir pozisyona sahip olmuştur. Bu, Philly311 yöneticisine ekstradan yapışmış bir roldür. Bu rolün iz düşümleri olarak, tüm kent departmanları ve acentelerinin müşteri hizmetleri temsilcilerinin, kendilerini kentte yaşayan ya da kentle iş alışverişinde bulunan herkes ile olan ilişkilerinde önemli bir rol üstlenen kent elçileri olarak gördükleri sonucuna ulaşılabilir. Bir kent kuruluşu olarak Philly311 aynı zamanda tüm kent yönetimindeki müşteri hizmet birimlerini Müşteri Hizmetleri Akademisi (Carrizosa ve Latham, 2014: 11) gibi eğitme programını da yürütmekte ve birimlere müşteri hizmet profesyonelliğini aşılamaktadır.

İşleyiş süreci göz önüne alındığında, Philly311'in bir müşteri hizmet aracından daha fazlası olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. İşlerin takibi açısından bakıldığında, Şekil 4'te de görüldüğü gibi 311'e çağrı yapanlar, e-mail ve kısa mesaj gönderenler hizmet taleplerine ilişkin bir takip numarası almakta ve bu da onların ya tekrar çağrı yaparak ya da 311'in ana sayfasını ziyaret ederek taleplerini takip etmelerine olanak vermektedir. Müşterilere taleplerinin ne zaman ve nasıl karşılanacağına ilişkin net beklentilerinin olduğu spesifik bir zaman dilimi verilmektedir. Bu nedenle Philly311, halka kent yönetiminin nasıl çalıştığını göstermek suretiyle iş takibi ve saydamlık açısından (Azkuna, 2012: 98) etkili bir vasıtaadır.

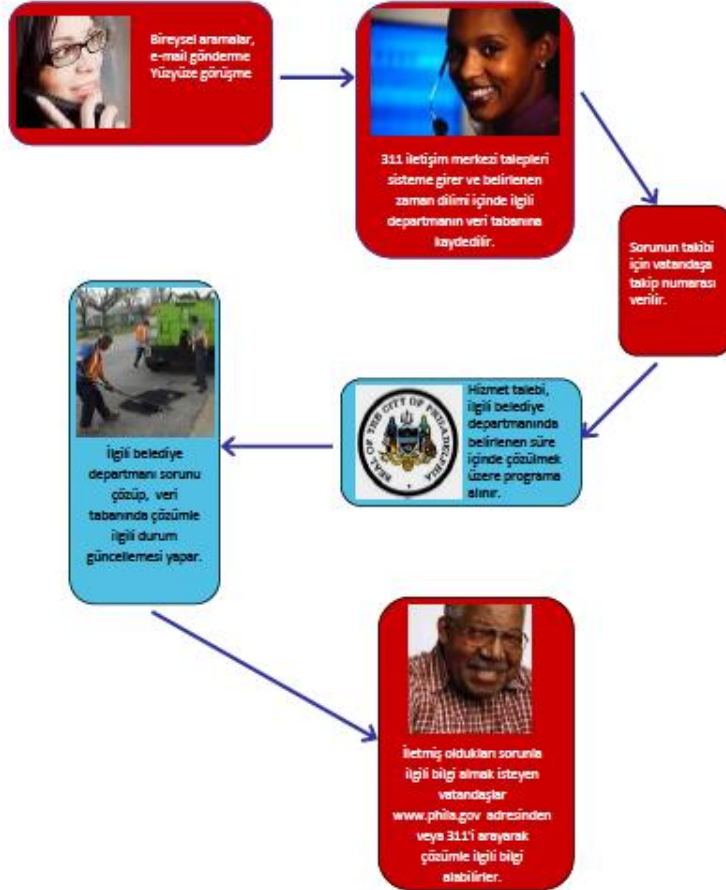


Philadelphia Kenti 311 Çağrı Merkezi

167 City Hall, Philadelphia, PA 19107
Telefon: 3-1-1 or (215) 686-8686
E-mail: philly311@phila.gov Visit our
Websitesi: www.phila.gov/311

Philly 311

Çağrı Merkezi Nasıl Çalışıyor ?



Çağrı Merkezi Çalışma Saatleri:
Pazartesi-Cuma: 08-20 & Cumartesi: 09-17

Yüzyüze Görüşme Saatleri:
Pazartesi-Cuma: 09-17

Kaynak: (Philadelphia Belediyesi, 2014f).

Şekil 4: Philly311 Çağrı Merkezi Nasıl Çalışıyor?

Philly311'den toplanan veriler, departmanlardaki hizmet süreçlerini yönetmek, değerlendirmek ve gerekirse düzeltmek için PhillyStat süreci ile bağlantılı olarak kullanılmaktadır. PhillyStat toplantılarında, her bir departman hizmet seviye anlaşmalarında ortaya konan hizmet standartlarına ilişkin performansları hakkında, kent yöneticilerinin huzurunda açıklama yapmak zorundadır (Morgan et al., 2014: 2).

Philly311 vatandaşların gördükleri kentsel sorunları rapor ederek kendi semtleriyle ilgilenmelerine imkân sağlamaktadır. Bir kez vatandaşlar bir sorunu rapor etmenin semtlerine olan olumlu etkilerini gördüklerinde (örneğin, semt parkındaki duvar yazılarının ortadan kaldırılması veya potansiyel olarak suç mahalli olabilecek boş bir mülkün tasfiye edilmesi), içinde yaşadıkları semtin iyileştirilip geliştirilmesiyle ilgilenme konusunda çok daha duyarlı hale gelmektedirler. Yapılan araştırmalarda Philly311'in altyapı,

kamu güvenliği ve kamu tesisleri gibi konularla ilgili olarak semt çevrelerindeki vatandaşlarda sorumluluk bilincini arttırdığı tespiti yapılmıştır (Nam, 2012: 136).

Philly311'in eşsiz özelliklerinden biri de, semt irtibat ve işbirliği programıdır (Nam, 2012: 185). Bir semtin irtibat kişisi, çoğu kez komşuları adına sorunları direkt Philly311 sistemine rapor etmek suretiyle içinde bulunduğu toplumuna hizmet eden kişidir. Semt irtibat ve işbirliği programı, çeşitli kent departmanlarının ve elektronik sistemlerin öğretildiği 2 saatlik bir uygulama seansına katılmaya istekli olan her kent sakinine açıktır. İrtibat kişinin rol ve sorumlulukları, semtlerini ve o semtin ihtiyaç ve istekleri herkesten daha çok ve daha iyi bilmelerini gerektirir. Toplum liderleri olan irtibatçılar sistemi kullanma yönünde eğitilir ve bilgileri direkt sisteme aktarma yeteneğine sahip olurlar. Onların fonksiyonu, 311 sisteminin, özellikle yoksul semtlerde yaşayan, yokluk çeken, teknoloji eğitiminden yoksun muhtaç kişilerin hizmetle bağlantısını sağlamaktır. Dolayısıyla, semt irtibat araçlarının hizmet taleplerini Philly311'e entegre etmenin iletişim noktaları olduğu söylenebilir (Philadelphia Belediyesi, 2014h; Philadelphia İdari Direktör Ofisi, 2014). Tablo 2, bu noktaya kadar ele alınan 311 eksenli yenilikleri kısaca özetlemektedir.

Tablo 2. Philly311 Kent Yönetimini Nasıl Akıllı Yapıyor

	Yönetim	Hizmet Sunumu
Etkililik	Bilgiye dayalı karar verme Güncel verilere dayalı yönetim	Müşteri odaklı hizmet Profesyonellik
Verimlilik	Kaynak tahsisi	Hizmet entegrasyonu
Saydamlık	Yozlaşma karşıtlığı ve bütünlük Hizmet seviyesi anlaşmaları	Hesap verebilirlik Hizmet seviyesi anlaşmaları
Yönetişim	Örgüt içi işbirliği Örgüt dışı ortaklıklar	Vatandaşın katılımı Semt katılımı

(Kaynak: Nam ve Pardo, 2012a: 7).

4.3.2. Philly311'e Geçiş Sürecindeki Problemler ve Üretilen Çözüm Yolları

Philly311 sistemi, Philadelphia boyutundaki başka hiçbir kentin 311 merkez operasyonunu başlatamadığı oldukça sıkıştırılmış bir zaman diliminde, 2008'de sadece Şubat'tan Aralık ayına kadar olan 11 aylık dönemde kurulmuştur (Morgan et al., 2014). İlk başta çekilen güçlükler ulusal ekonomik durgunluk döneminde tüm kent yönetimlerinin yaşadığı finansal kısıtlamalardan kaynaklanıyordu. Finansal kısıtlamalar iki ciddi güçlüğü ortaya çıkarmıştı: Yetersiz donanım ve yetersiz personel kadrosu. Philadelphia kent yönetimi doğru zamanda doğru teknolojiyi kullanmasını bilerek, donanım yetersizliği sorununu hafifletmeyi bilmiştir. Yönetim, kişisel bilgisayarlar yerine internet destekli akıllı telefon (smart phones) kullananların sayısının gittikçe artmakta olduğunu fark ederek 311 sisteminin akıllı telefon eksenli genişletilmesi yönünde bir strateji izlemiş ve bunda başarılı olmuştur. Personel kaynaklı güçlükler de esasen, Philly311'i 7 gün 24 saat aktif tutabilecek bir bütçenin olmamasından ileri gelmektedir. Philly311 yöneticilerine göre, güçlü yönetici desteği, stratejik ortaklıklar, personel alımı ve donanımda adaptasyon ve esneklik ilk başlarda çekilen zorlukları hafifleten ana faktörlerdi (Morgan et al., 2014).

Philadelphia yönetimi Philly311'in kapsamını kurulduğu günden beri, hizmet seviye anlaşmalarına daha fazla departmanı dahil ederek genişletme eğiliminde olmuşlardır. Mevcut hizmet seviye anlaşmalarının oluşturulduğu süreç, departmanlar arası işbirliğine dayalıdır. Departmanlar arası anlaşmaları oluşturmak için, Philly311 çalışanları potansiyel olarak yüksek hacimli müşterileri (departmanlar) belirlemişler ve onlarla temasa geçmişlerdir. Bu süreç kısmen resmileşmiştir, zira Philly311 yeni departmanlar arası işbirliği ve ortaklığı organize etmek için resmi prosedüre sahip değildir. Hizmet seviye anlaşmalarının revize edilmesi ve güncellenmesi şu an itibarıyla, karşılıklı bağımlılık ve güven dayalı kişisel bir yönetim anlayışı görüntüsü vermektedir (Goo et al., 2009: 119-145). Philly311 yöneticileri de sistemin şu ana kadar iyi işlediğini ancak kurumsallaştırılması gerektiği hususunu zaman zaman dile getirmektedirler (Carrizosa ve Latham: 2014: 2-8).

Öte yandan, Philly311 eksenli departmanlar arası yönetim, Philly311'in ve hizmet seviye anlaşmalarındaki departmanların birbirleriyle olan ilişkilerde karşılıklı anlayış geliştirmelerine olanak sağlayarak, ilişkinin yönünü rekabetçilikten tamamlayıcılığa doğru çevirmiştir. Çünkü Philly311'in ilk

aşamalarında, diğer departman ve birimler Philly311'in işlerini ellerinden alacağına dair endişeler taşımaktayken, süreç içerisinde bu algı zamanla azalmıştır (Nam ve Pardo, 2012b: 2-3; Nam ve Pardo, 2013: 7-8).

SONUÇ

Kentsel hizmetlerle ilgili olarak, vatandaşların sorunlarına cevap vermek akıllı kent hizmet sunumunun anahtarı olarak kabul edilmektedir. Akıllı bir kent programı olarak Philly311, akıllı kent yönetimi ve akıllı kent hizmet sunumuna imkân sağlamakta olup bu programın Philadelphia üzerinde oluşturduğu etki, teknolojik ve örgütsel faktörlerle devreye girerek yerleşmiştir. Philly311 sistemi kent sakinlerine, iş dünyasına ve kente gelen ziyaretçilere belediye hizmetleriyle ilgili tanımlı pek çok alanda hizmet sunmaktadır.

Philly311 sayesinde tüm Philadelphia kent yönetiminde günlük bilgilere dayalı karar alma ve vatandaş-odaklı yönetim kültürü gittikçe yerleşmektedir. Ancak bu yönetim kültürüne uyum hızı kent departmanları ve birimleri arasında farklılıklar gösterebilmektedir. Bu yüzden, yönetimler arası gerilimleri ve çatışmaları hafifletmek akıllı kent yönetimi açısından hayati önem taşımaktadır. Bunun yanı sıra Philly311'in verileri, yöneticilerin performans verilerine dayalı olarak kararlar almasına da yardımcı olmaktadır. Böylece eldeki kaynakların daha rasyonel tahsis edilmesi kent yönetiminde etkinlik ve verimliliği artırmaktadır (Butkovitz, 2011). Etkinlik ve verimliliğin yanında, PhillyStat toplantılarında, her bir departmanın hizmet seviye anlaşmalarında ortaya konan hizmet standartlarına ilişkin performansları hakkında, kent yöneticilerinin huzurunda açıklama yapmak zorunda olmasının, kent yönetiminde saydamlığı artırdığı ve hesap verilebilirliği daha iyi noktaya taşıdığı söylenebilir.

Akıllı kentin öğelerinden biri de ilk başta da ifade ettiğimiz gibi akıllı yönetişimdir. Philly311 kent sakinlerinin kendi semtlerinin işlerine ve toplumsal işlere daha kolay katılımına imkân verdiği gibi, kent yönetim örgütü içinde de, departmanlar arası işbirliği ve ortaklığı mümkün kılmakta, hatta teşvik etmektedir. Dolayısıyla Philly311 uygulamasıyla topluma dönük kararlar alınırken hem dâhili (kent ajansları ve departmanları) ve hem de harici (bireysel olarak vatandaşlar ve yerel yardımlaşma dernekleri) paydaşlar devreye sokularak yönetişimin gelişmesine katkıda bulunmaktadır.

Finansal yetersizliklerden kaynaklanan bütçe kısıtlamaları ve eksik donanımlı teknik koşulların Philly311'in kuruluşundan itibaren süregelen olması, bu süreçte gerçekleştirilen özellikle teknoloji ve yönetim ile ilgili olumlu değişimlerin sıkıntılı bir süreçte gerçekleşmesine neden olmuşsa da, sistem yıldan yıla hizmet maliyetlerinde daha fazla tasarruf sağlanmış, böylece akıllı bir kentin akıllı ekonomi ayağı da yere basmaya başlamıştır.

Son olarak, Philadelphia kent yönetimindeki tüm birimler, hizmet sunumunu daha iyi hale getirmek için akıllı kent çözümü Philly311'den faydalanırken, söz konusu sistem hem uygulama esnasındaki problemleri hem de bunlara ilişkin çözüm yollarını bularak ve bunları tecrübe ederek diğer akıllı kent uygulayıcıları ya da muhtemel uygulayıcılar için adeta bir örnek olay teşkil etmektedir.

KAYNAKÇA

AKCANCA, Muhammet Ali ve TAŞKIN, Sezai (2013), "Akıllı Şebeke Uygulanabilirliği Açısından Türkiye Elektrik Enerji Sisteminin İncelenmesi", Akıllı Şebekeler ve Türkiye Elektrik Şebekesinin Geleceği Sempozyumu, 26-27 Nisan 2013, Ankara. www.emo.org.tr/ekler/a4d6c5a3223642b_ek.pdf, (Erişim Tarihi: 22.05.2014).

AKGÜL, Mustafa Kemal (2013), "Kentlerin e-Dönüşümü: Akıllı Kentler", *Anahtar Dergisi*, Mart-2013, Sayı: 291, T.C. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Verimlilik Genel Müdürlüğü, Ankara, <http://anahtar.sanayi.gov.tr/tr/news/kentlerin-e-donusumu-akilli-kentler/416>, (Erişim Tarihi: 27.03.2014).

ALAÇAM, İbrahim (2014), "Hizmet Seviyesi Anlaşmaları (SLA) Neleri İçerir", <http://balacamblog.wordpress.com/2013/05/17/hizmet-seviyesi-anlasmalari-neleri-icerir/>, (Erişim Tarihi: 22.04.2014).

ALCATEL-LURENT (2012), "Getting Smart about Smart Cities", http://www2.alcatel-lucent.com/knowledge-center/admin/mci-files-1a2c3f/ma/Smart_Cities_Market_opportunity_MarketAnalysis.pdf, (Erişim Tarihi: 25.04.2014).

- AL-HADER, Mahmoud and RODZI, Ahmad (2009), "The Smart City Infrastructure Deveelopment&Monitoring", *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, Number 2 (11), May, <http://www.um.ase.ro/No11/7.pdf>, (Erişim Tarihi: 11.04.2014).
- APPLEYARD, Bruce, ZHENG, Yeqing, WATSON, Rob, BRUCE, Laura, SOHMER, Rachel, LI, Xuanyi and QIAN, Jingjing (2007), "Smart Cities: Solutions for China's Rapid Urbanization", NRDC (Natural Resources Defense Council), www.nrdc.org/.../smartcities/smartcities.pdf.
- ARNHOLD, George (2013), *What makes a City smart?*, Futuretex Ltd., London.
- AZKUNA, Iñaki (2012), *Smart Cities Study: International Study on the Situation of ICT, Innovation and Knowledge in Cities*, Published by: The Committee of Digital and Knowledge-Based Cities of UCLG, Bilbao.
- BELSİS (2014), "KBS (Kent Bilgi Sistemi)", <http://www.belsis.com.tr/programlar.php?id=2>, (Erişim Tarihi: 29.04.2014).
- BİLGİ VE İLETİşİM TEKNOLOJİLERİ DÜNYASI (2014), "Akıllı Kent Nedir?", www.bitdunyasi.com/tr/?Sayfa=Detay&Id=12340, (Erişim Tarihi: 2.05.2014).
- BUTKOVITZ, Alan (2011), "Report on the Philly 311 System", City of Philadelphia Pennsylvania, www.philadelphiacontroller.org/.../CityofPhiladelphia311Report.pdf, (Erişim Tarihi: 25.05.2014).
- BYRNE, James and MARX, Gary (2011), "Technological Innovations in Crime Prevention and Policing: A Review of the Research on Implementation and Impact", *Cahiers Politiestudies*, Jaargang 2011-3, No. 20, p. 17-40.
- CARRIZOSA, Natalia and LATHAM, Kristen (2014), "An Examination of MC311 Calls by Preferred Language", Office of Legislative Report Number 2014-5, March 4, www.montgomerycountymd.gov/OLO/Resources/Files/OLOReport20145AnExaminationofMC311CallsbyPreferredLanguage.pdf, (Erişim Tarihi: 12.05.2014).
- ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI (2012), "Son Kullanıcı Gereksinimleri", http://www.csb.gov.tr/db/kbs/editordosya/KBS_Son_Kullanici_Gereksinimleri.pdf, (Erişim Tarihi: 02.04.2014).
- CHOURABI, Hafedh, NAM, Taewoo, WALKER, Shawn, GIL-GARCIA, J. Ramon, MELLOULI, Sehl, NAHON, Karine, PARDO, Theresa A. and SCHOLL, Hans Jochen (2012), "Understanding Smart Cities: An Integrative Framework", *45th Hawaii International Conference on System Sciences*, p.2289-2297, http://www.ctg.albany.edu/publications/journals/hicss_2012_smartcities/hicss_2012_smartcities.pdf, (Erişim Tarihi: 07.05.2014).
- CHOWDHURY, Belal and CHOWDHURY, Morshed U. (2007), "RFID-Based Real-Time Smart Waste Management System", 2007 Australasian Telecommunication Networks and Applications Conference December, 2nd – 5th 2007, Christchurch, New Zealand, pp. 175-180. <http://ieeexplore.ieee.org/xpl/articleDetails.jsp?arnumber=4665232>, (Erişim Tarihi: 2.05.2014).
- CORDALL, Gillian (2014), "Service Level Agreements", https://www.city.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0007/133936/Service-Level-Agreements.pdf, (Erişim Tarihi: 13.05.2014).
- CORREIA, Luis M. and WUNSTEL, Klaus (2011), "Smart Cities Applications and Requirements", http://www.networks-etp.eu/fileadmin/user_upload/Publications/Position_White_Papers/White_Paper_Smart_Cities_Applications.pdf, (Erişim Tarihi: 19.05.2014).
- GEMMA, Paolo and MC INTOSH, Amanda (2014), "Technical Report on Smart Water Management for Smart Sustainable Cities", Focus Group on Smart Sustainable Cities, Study Period 2013-2016, Geneva, 5-6 March 2014, http://www.itu.int/en/ITU-T/focusgroups/ssc/Documents/Technical_Reports/fg-ssc-0122-r3-smart-water-management-in-cities.docx, (Erişim Tarihi: 22.05.2014).
- GIFFINGER, Rudolf, FERTNER, Christian, KRAMAR, Hans, KALASEK, Robert, MİLANOVIĆ, Nataša Pichler and MEIJERS, Evert (2007), *Smart cities: Ranking of European medium-sized cities*, Centre of Regional Science, Vienna UT, October, http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf, (Eriřim Tarihi: 03.05.2014).

- GOO, Jahyun, KISHORE, Rajiv, RAO, H. R., NAM, Kichan (2009), “The Role Of Service Level Agreements In Relational Management of Information Technology Outsourcing: An Empirical Study”, *MIS Quarterly* Vol. 33 No. 1, pp. 119-145/ March 2009, <http://www.acsu.buffalo.edu/~rkishore/papers/Goo-MISQ-33-1-2009.pdf>, (Erişim Tarihi: 24.05.2014).
- GREATER PHILADELPHIA TOURISM MARKETING CORPORATION (2014), www.visitphilly.com; (Erişim Tarihi: 14.04.2014).
- HARRISON, Colin, ECKMAN, Barbara, HAMILTON, Rick, HARTSWICK, Perry, KALAGNANAM, Jayant, PARASZCZAK, Jurij and WILLIAMS, Peter (2010), “Foundations for Smarter Cities”, *IBM Journal of Research and Development*, 54(4), p.350–365. : http://ieeexplore.ieee.org/xpls/abs_all.jsp?arnumber=5512826&tag=1, (Erişim Tarihi: 01.05.2014).
- HILL, Miriam (2014), “Controller calls Philadelphia’s 311 call center: A glorified answering service”, http://articles.philly.com/2011-10-05/news/30247052_1_emergency-system-negrin-mayor-nutter, (Erişim Tarihi: 17.04.2014).
- IBM (2009), “A vision of Smarter cities”, http://www-03.ibm.com/press/attachments/IBV_Smarter_Cities_-_Final.pdf, (Erişim Tarihi: 20.05.2014).
- IBM (2011), “IBM’s Smarter Cities Challenge: Philadelphia”, http://smartercitieschallenge.org/city_philadelphia_pa.html, (Erişim Tarihi: 2.05.2014).
- KALKINMA BAKANLIĞI (2013), “Bilgi Toplumu Stratejisinin Yenilenmesi Projesi”, www.bilgitoplumustratejisi.org, (Erişim Tarihi: 12.04.2014).
- KARLENZIG, Warren (2014), “Using Information And Communication Technologies for Smart and Connected Cities, Shanghai Manual – A Guide for Sustainable Urban Development in the 21st Century”, : http://www.un.org/esa/dsd/susdevtopics/sdt_pdfs/shanghaimanual/Chapter%208%20-%20ICT%20for%20smart%20cities.pdf, (Erişim Tarihi: 2.05.2014).
- MARBAN, Carlos (2013), “Smart Weather Solutions”, Schneider Electric, June-2013, http://www.schneider-electric.com.co/documents/local/xperience-efficiency/Smart_Weather_Solutions.pdf, (Erişim Tarihi: 3.04.2014).
- MORGAN, Patrick, FRIEDMAN, Jeffrey and CARRINGTON LUE, Rosetta (2014), “Philly311: The First 100 Days”, <http://icma.org/Documents/Document/Document/102137>, (Erişim Tarihi: 2.05.2014).
- MOULDER, Evelina (2009), “Call 311: Citizen Engagement and 311 Case Study”, (Philly311: Engaging Citizens, Serving Customers), www.phila.gov/311/PDFs/ICMA%20Case%20Study%20of%20Philly311.pdf, (Erişim Tarihi: 7.04.2014).
- NAM, Taewoo (2012), “Modeling Municipal Service Integration: A Comparative Case Study of New York And Philadelphia 311 Systems”, Rockefeller College of Public Affairs and Policy Department of Public Administration and Policy, <http://gradworks.umi.com/3523799.pdf>, (Erişim Tarihi: 2.04.2014).
- NAM, Taewoo and PARDO, Theresa A. (2011), “Smart City as Urban Innovation: Focusing on Management, Policy, and Context”, *ICEGOV2011*, September 26–28, 2011, Tallinn, Estonia.
- NAM, Taewoo and PARDO, Theresa A. (2012a), “Transforming City Government: A Case Study of Philly311”, *ICEGOV2012*, October 22 - 25 2012, Albany, NY, United States, NY,
- NAM, Taewoo and PARDO, Theresa A. (2012b), “3-1-1 for Smarter Governments: Building Capabilities for Service Integration”, Center for Tecnology in Government, www.ctg.albany.edu.
- NAM, Taewoo and PARDO, Theresa A. (2013), “Identifying Success Factors and Challenges of 311-Driven Service Integration: A Comparative Case Study of NYC311 and Philly311”, 46th Hawaii International Conference on System Sciences – 2013,
- PENNSYLVANIA YASAMA REFERANS BÜROSU (2014), www.pacode.com/secure/data/351/351toc.html, (Erişim Tarihi: 03.06.2014).
- PHILADELPHIA BELEDİYESİ (2014a), www.phila.gov/administration/index.html, (Erişim Tarihi: 04.06.2014).

PHILADELPHIA BELEDİYESİ (2014b), www.phila.gov/agencies/index.html, (Erişim Tarihi: 04.06.2014).

PHILADELPHIA BELEDİYESİ (2014c), www.phila.gov/authorities/index.html, (Erişim Tarihi: 04.06.2014).

PHILADELPHIA BELEDİYESİ (2014d), www.phila.gov/boards/index.html, (Erişim Tarihi: 04.06.2014).

PHILADELPHIA BELEDİYESİ (2014e), www.phila.gov/commissions/index.html, (Erişim Tarihi: 04.06.2014).

PHILADELPHIA BELEDİYESİ (2014f), www.phila.gov/311/PDFs/SR_Process.pdf, (Erişim Tarihi: 23.05.2014).

PHILADELPHIA BELEDİYESİ (2014g), www.phila.gov/311, (Erişim Tarihi: 9.05.2014).

PHILADELPHIA BELEDİYESİ (2014h), www.phila.gov/311/PDFs/Neighborhood_Liaison_6711.pdf, (Erişim Tarihi: 9.05.2014).

PHILADELPHIA İDARİ, DİREKTÖR OFİSİ (2014), <http://phillyinnovates.com/tag/philly311-neighborhood-liaisons-program>, (Erişim Tarihleri: 19.04.2014).

PHILADELPHIA KENT MECLİSİ (2014), <http://philadelphiacitycouncil.net>, (Erişim Tarihi: 02.06.2014).

PHILADELPHIA PLANLAMA KOMİSYONU (2014), “Pew Study: Philadelphia’s 311 system shows progress after one year”, <http://planphilly.com/articles/2010/03/02/pew-study-philadelphias-311-system-shows-progress-after-one-year>, (Erişim Tarihi: 22.04.2014).

SILVER SPRING NETWORKS (2014), “Smart Street Lighting”, www.silverspringnet.com/solutions-technology/street-lights/#.U73HjNq0O_A, (Erişim Tarihi: 12.05.2014).

SINMAZ, Serkan (2013), “Yeni Planlama Yaklaşımı Çerçevesinde Akıllı Yerleşme Kavramı ve Temel İlkeleri”, *MEGARON*, Yıldız Teknik Üniversitesi E-Dergisi, C. 8, S. 2, s. 76-86. <http://www.megaronjournal.com/tr/jvi.aspx?pdirekt=meqaron&plng=tur&un=MEGARON-35220&look4=>, (Erişim Tarihi: 9.05.2014).

ŞAHİN, Yusuf (2011), *Kentleşme Politikası*, 2. Baskı, Murathan Yayınevi, Trabzon.

THE LIVING PRINCIPLES (2011), “3 Kind of Smart Cities Shaped by IT”, www.livingprinciples.org/3-kinds-of-smart-cities-shaped-by-it/, (Erişim Tarihi: 10.04.2014).

TOPRAK, Zerrin (2008), *Kent Yönetimi ve Politikası*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir.

WIKIPEDIA (2014), <http://en.wikipedia.org/wiki/Philadelphia>, (Erişim Tarihi: 25.04.2014).

WIKIPEDIA (2014), RFID: Radyo Frekansı ile Tanımlama, <http://tr.wikipedia.org/wiki/RFID>, (Erişim Tarihi: 05.04.2014).

UZAKTAN ALGILAMA TEKNİĞİ KULLANILARAK KENTSEL BÜYÜMENİN ZAMANSAL OLARAK TAKİP EDİLMESİ: MANİSA ÖRNEĞİ

FOLLOWING THE URBAN GROWTH AT TIMES BY USING REMOTE SENSING METHOD: MANISA CASE

Fatih Işık

Harita Müh. Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi

Uluç Çağatay

Doç. Dr. Celal Bayar Üniversitesi Salihli Meslek Yüksekokulu

ÖZET

Günümüzde kentlerin büyümesi birçok sorunu beraberinde getirmiş ve bu sorunların çözülebilmesi adına bilgi teknolojilerinin kullanılması kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu alanda kullanılan teknolojilerden bir tanesi olan uzaktan algılama tekniği; uydular vasıtasıyla yeryüzü hakkında bilgi edinmemizi sağlayan bir teknolojidir. Uzaktan Algılama ile kentlerin büyüme süreçlerinin takibi, hava kirliliği, su kaynaklarının izlenmesi, tarımsal rekolte tahminleri, arazi kullanım türlerinin belirlenmesi, kent planlama gibi çok sayıda uygulama etkin ve verimli bir biçimde gerçekleştirilebilmektedir. Bu çalışmada, Uzaktan Algılama tekniğinin Coğrafi Bilgi Sistemi tabanlı olarak kullanılmasıyla, Manisa kentinin son 15 yıllık gelişim süreci belirlenmiştir. Bununla birlikte, arazi kullanım sınıflandırılmaları yapılarak tematik haritaların nasıl üretilebileceği gösterilmiş, ayrıca kentin gelecekte nasıl bir yayılım izleyebileceği öngörülmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Uzaktan Algılama, Coğrafi Bilgi Sistemleri, Kentleşme Politikası, Kentsel Arazi Kullanımı, Kentsel Büyüme

ABSTRACT

Today since the urban growth has caused many problems for city life, It has been inevitable to use information technologies to solve these problems. Remote sensing method is one of the methods supplying to have information on the Earth by means of setallites on this field. With the remote sensing, it is managed to get many services efficiently and effectively on the different subjects such as following the urban growth process, air pollution, following the water resources, agricultural productivity predictions, deciding land use types and urban planing. In this study, by using remote sensing method based on geographic information systems, it has been determined the growth process of Manisa for the last 15 years. At the same time, it has been shown how to draw thematic maps by classifying land use, besides, it has been tried to predict how the city will range over in the future.

Keywords: Remote Sensing, Geographic Information Systems, Urban Policy, Urban Land Use, Urban Growth

1. Giriş

Kentlerin doğuşu, gelişmesi ve kentsel kimlik kazanması; kuruldukları mekânın koşulları, topografya, iklim, toprak ve hidrografik özellikler vb. doğal çevre bileşenlerine bağlı olduğu gibi, kentte yaşayan nüfusun miktarı ve etkinliklerinin karşılıklı etkileşimlerinin de bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır (Arslanoğlu, 1998:254; Karadağ, 2000:56; Pacione, 2001:643).

Kent; doğal çevre ve insanlar tarafından oluşturulan yapay çevreden oluşan organizmadır. Sürekli devinim ve gelişim içinde olan bu yapının gelişimi yapay olmayan yani doğal çevrenin bileşenlerinin sağladığı imkânlarla bağlıdır. Kentlerin ve insanların yaşam kalitesi yapay olarak oluşturulan şeylerle arttırılamaz. Kentin bulunduğu alanın iklimsel, jeomorfolojik yapısı ve toprak kalitesi kentin gelişim biçimini ve yönünü belirlemekte ana unsurlardır. Bu dinamikler üzerinde hızla yükselen kent hayatı ile birlikte gecekondulaşma ve imara aykırı yapılaşma, toplumsal tabakalaşma, eksik istihdam, doğal çevrenin hızla tükenmesi gibi sorunlar ortaya çıkmıştır (Ertürk ve Sam, 2009:25; Es, 2010:81; Ülger, 2010:149; Şahin,

2001:284-285). Kentsel nüfusun son yıllardaki hızlı artışı sonucunda ayrıca verimli tarım arazileri, orman alanları, su yolları vb. birçok alan kent alanı yapılaşmış ve geri dönüşü olamayacak şekilde betonlaşarak kaybedilmiştir. Bu noktadan itibaren doğal çevrenin bir koruma kullanma dengesi içerisinde işlenmesi gerektiği ortaya çıkmıştır. Bu dengenin sağlanması aşamasında kent gelişim planları hazırlanmalı bu planlar içinde gerekli alt yapı oluşturulmalıdır. Alt yapının oluşturulmasında birinci aşama olarak kentin gelişimini gösteren haritalar yapılmalıdır. Ancak klasik harita yapmanın uzun süreler alması ve maliyetli olması sebebiyle artık bu üretim yöntemine çoğunlukla başvurulmamaktadır. Bunun yerine uzaktan algılama yöntemleri kullanılarak tematik haritalar oluşturulmakta ve istenilen sonuca ulaşılmaktadır.

Arada fiziksel bir temas olmaksızın cisimler hakkında bilgi toplanması olarak tanımlanan uzaktan algılama tekniği genel anlamda yeryüzünden yansıyan ya da yayılan elektromanyetik enerjinin, dünya yörüngesinde bulunan yapay uydular vasıtasıyla algılanarak ölçülmesi ve değerlendirilmesi esasına dayalı olarak işlev gören bir teknoloji olarak da ifade edilmektedir (Örmeci, 1987:1). Günümüzde bu yöntemden; tarım ve ormancılık, şehircilik, kıyı alanları yönetimi, içme suyu temini ve sulama, erozyonun izlenmesi, biyomas tespiti, biyolojik çeşitliliğin saptanması, meteoroloji gibi alanlarda yararlanılmaktadır (DPT, 2001:159-160).

Yerleşim birimindeki arazi örtüsü ve arazi kullanımının değişimi de, uzaktan algılama teknikleri ile izlenebilmektedir. Yerleşim birimine ait farklı zamanlardaki uydu görüntülerinin işlenmesi ile elde edilen veriler sınıflandırılarak yerleşim birimindeki zamana bağlı değişimler elde edilebilmektedir. Uzaktan algılama, kısa zaman diliminde yüksek çözünürlükle geniş alanlar hakkında bilgi elde etme imkânı sağlamaktadır. Bu özelliklerinden dolayı uzaktan algılama tekniği farklı amaçlar ve ölçeklerdeki çalışmalarda yaygın kullanıma sahiptir. Bunun yanında uzaktan algılama tekniği coğrafi bilgi sistemleri ile birlikte arazi kullanımının izlenmesi ve incelenmesinde yoğun olarak kullanılmaktadır.

Çevresel izleme sonucu elde edilen arazi örtüsü / alan kullanımı (AÖ/AK) özelliklerinin nitelik ve niceliğindeki değişimlere ait veriler, sürdürülebilir alan kullanım hedeflerine ulaşılmasında değerlendirilen önemli araçlardan birisidir (Özyavuz, 2011:66). Kentsel genişlemenin hızlanması, yapılaşmanın diğer alan kullanımları ile rekabete girmesine yol açmış ve kısa vadede getirisinin fazla olmasının etkisi ile yapılaşma diğer arazi kullanım şekillerine galip gelmiştir.

Bu çalışma kapsamında nüfus artışı ve göç etkisiyle gelişme gösteren Manisa ili kent merkezinin uydu görüntüleri ile zamansal değişimi ile kent merkezinin gelişimi ortaya konacaktır. Ayrıca elde edilen ve işlenen bu görüntüler coğrafi bilgi sistemi teknolojileri ile bir arada kullanılarak geleceğe yönelik çıkarımlarda bulunulacaktır.

2. Çalışma Alanının Genel Özellikleri

Çalışma alanının ana gövdesini Manisa Belediyesi'nin 2014 mahalli idari seçimleri öncesi mücavir alan sınırları içerisinde kalan bölge oluşturmaktadır. Manisa ili, Türkiye'nin batısında 38° 35' ve 38° 39' kuzey enlemleri ile 27° 17' ve 27° 29' doğu boylamları arasında yer almaktadır. Komşu olduğu illerden: İzmir'e 40, Denizli'ye 223, Aydın'a 140, Uşak'a 202, Kütahya'ya 316 km uzaklıktadır. Toplamda 13.269 km² alana sahip olan Manisa ili, bölgesinin Afyondan sonra en geniş yüzölçümüne sahip ikinci ildir. Genel nüfusu TÜİK 2013 verilerine göre 1.369.463 olan Manisa'nın çalışma alanında kalan nüfusu 364.332 dir. Çalışma alanında Akdeniz iklimi etkili olmakta yazlar sıcak kışlar ılık geçmektedir. Çalışma alanının Gediz grabeninin içinde kalması nedeni ile ciddi rüzgar alması söz konusu değildir. Kışın en düşük sıcaklık ortalaması Ocak ayında 3.0° C yazın en yükseklik sıcaklık ortalaması ise Temmuz ayında 34.9° C'dir. Manisa ilindeki ortalama yağış miktarı 611 mm'dir.

3. Materyal ve Yöntem

Bu çalışma kapsamında altlık olarak 2000 ve 2014 yıllarına ait Landsat TM uydu görüntüleri kullanılmıştır. Bu veriler geometrik düzenleme işlemine tabi tutulmuş ve sınıflandırılmışlardır. Sınıflandırma yöntemi olarak kontrollü sınıflandırma seçeneği ele alınmış ve geometrik düzeltmeleri gerçekleştirilmiştir. Bu şekilde çalışma alanının zemin yapısı değerlendirme yapılamaya ve analiz edilmeye hazır hale getirilmiştir. Şehrin geleceğe yönelik genişleme sürecinin tahmin edilebilmesi için bir coğrafi bilgi sistemi yazılımı olan Quantum GIS yazılımından yararlanılmış ve bu yazılım ile tampon bölge analizleri gerçekleştirilmiştir.

4. Uydu görüntüleri

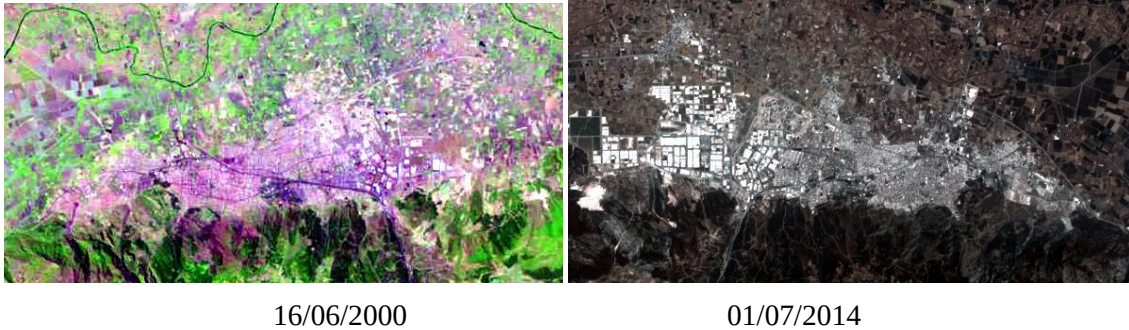
Uzaktan algılama tekniğinin ham maddesi uydu görüntüleridir. Bu çalışma kapsamında 2000 ve 2014 yıllarına ait 30 m spektral çözünürlüğe sahip Landsat TM uydu görüntüleri kullanılmıştır. Kullanılan uydu görüntülerine ait özellikler Tablo 1 ve 2’de, alınan görüntüler ise Şekil 1’de verilmiştir. Uydu görüntüleri seçilirken sınıflandırmanın daha belirgin yapılabilmesi için, yakın tarihli görüntülerin seçilmesine dikkat edilmiştir.

Uydu	Tarih ve Path/Row	Tayfsal Çözünürlük (µm)	Mekansal Çözünürlük (m)
Landsat 7	16/06/2000 180 / 33	Band 1 0.45-0.52	30
		Band 2 0.52-0.60	30
		Band 3 0.63-0.69	30
		Band 4 0.76-0.90	30
		Band 5 1.55-0.75	30
		Band 6 10.4-12.5	120
		Band 7 2.08-2.35	30

Tablo1: 16.06.2000 tarihli Landsat 7 Uydusuna ait Görüntülerin Özellikleri

Uydu	Tarih ve Path/Row	Tayfsal Çözünürlük (µm)	Mekansal Çözünürlük (m)
Landsat 8	01/07/2014 180 / 33	Band 1 0.433-0.453	30
		Band 2 0.450-0.515	30
		Band 3 0.525-0.600	30
		Band 4 0.630-0.680	30
		Band 5 0.845-0.885	30
		Band 6 1.56-1.660	30
		Band 7 2.10-2.30	30
		Band 8 0.500-0.680	15
		Band 9 1.360-1.390	30
		Band 10 10.30-11.30	100
		Band 11 11.50-12.50	100

Tablo1: 01.07.2014 tarihli Landsat 8 Uydusuna ait Görüntülerin Özellikleri



Şekil 1: Landsat TM uydu görüntüleri (R:3 G:2 B:1- Path/Row: 180/030)

5. Geometrik Düzeltme

Geometrik düzeltme işlemi ile görüntü, bulunduğu koordinat sisteminden (resim koordinatları) başka bir koordinat sistemine taşınmaktadır. Görüntünün geometrik düzeltme işlemleri (geometric registration process) için görüntü üzerine iyi dağılmış yer kontrol noktaları belirlenmekte ve bu noktalar harita

koordinatları yardımıyla bir altlık üzerine işlenmektedir. Dönüşüm eşitlikleri yardımıyla koordinatlar bilgisayarda hesaplanarak noktalar altlık üzerinde doğru yer koordinatlarına karşılık gelen yerlere yerleştirilmektedirler. Buna görüntüden haritaya geçiş (image-to-map registration) denilmektedir. Ayrıca geometrik kayıt, coğrafi koordinatların yerine bir görüntüden diğer görüntüye geçiş için de tercih edilmektedir. Buna görüntüden görüntüye kayıt (image-to-image registration) denilmektedir. Uzaktan algılama verilerinin geometrik dönüşümünde maksimum karesel ortalama hata (RMS) miktarı 0,5 piksel olarak kabul edilmektedir (Özyavuz, 2011:68)

Uydu görüntülerinin konumsal veri tabanı içerisinde değerlendirilebilmesi için ayrıca geometrik olarak düzeltilmesi gerekmektedir. Geometrik düzeltme işlemi, orijinal uydu görüntüsündeki eğilme-büzülmelerin (distorsiyonları) giderilerek harita formasyonunda kullanım sağlamaktadır. Dijital ortamdaki uydu görüntüleri, görüntü sistemi, uydu yörüngesi ve dünyanın dönmesinden dolayı meydana gelen bozulmalardan dolayı analitik olarak tanımlanmış dönüşümlerle yapılamamaktadır. Bu nedenle dönüşüm parametreleri en küçük kareler yöntemi ile belirlenmektedir. Bunun içinde manuel (elle) olarak belirlenen ve hem görüntüde hem de çalışılan bir pozisyona ihtiyaç duyulmamaktadır. Yapılacak olan ilk iş sınıf sayısının belirlenmesidir (Özyavuz, 2011:68). Sınıf sayısı belirlenirken, düşünülen daha fazla sınıf adedi verilmesi daha iyi sonuç alabilmek için uygulanması gereken yöntemlerden biridir.

Bu tür sınıflandırma veri bantlarındaki yansıma değerlerine bağlı olarak benzer piksellerin otomatik olarak tespit edilmesi ve sınıflara atanması esasına dayanır. Kontrolsüz sınıflandırma sonucu elde edilen sınıfların gerçekte hangi arazi örtüsü tipini temsil ettiği bilinmemektedir, hatta bu sınıflar arazi üzerinde herhangi bir sınıfı temsil etmiyor da olabilir. Çünkü bu sınıflar bantlardaki yansıma değerlerine göre elde edilmişlerdir. Kontrolsüz sınıflandırma sonucunda elde edilen sınıfların gerçekte hangi tematik sınıfa karşılık geldiği çeşitli haritalar ya da referans veriler kullanılarak tespit edilebilir (Tarhan, 2004:108).

6. Görüntülerin Sınıflandırılması (Kontrollü Sınıflandırma)

Kontrollü sınıflandırmada yeryüzünü temsil eden örnek bölgeler (test alanları) esas alınarak, sınıflandırılacak her bir cisim için spektral özellikleri tanımlı, özellik dosyaları oluşturulur. Test alanlarının örneklediği özellik dosyası ise, görüntü verileri üzerine tatbik edilerek her bir görüntü verisi en çok benzer olduğu sınıfa atanmaktadır. Kontrol aşamasında, temsil edici nitelikteki kontrol bölgeleri ve her bir arazi örtü tipine ait spektral özellikler belirlenir. Bu aşamada, mevcut referans verileri ile bu verilerin uygulanacağı coğrafi bölgeye ait bilgilerden yararlanılmaktadır. Bütün veriler sınıflandırıldıktan sonra sonuçlar çıktı aşamasında farklılaştırılarak sunulmaktadır. Çıktı ürünleri olarak genellikle tematik haritalar, çeşitli arazi örtü sınıfları için tüm görüntüye veya belirlenmiş alt görüntüye ait olan istatistiksel tablolar veya coğrafi bilgi sistemlerine dâhil edilecek nitelikteki veri dosyaları olarak oluşturulabilir.

Sayısal görüntülerde farklı özellik tipleri, doğal spektral yansıtma ve yayma özelliklerine bağlı olarak farklı sayısal değerler içeren kombinasyonlar oluşturmaktadır. Sınıflandırmada amaç, aynı spektral özellikleri taşıyan nesneleri gruplandırmaktır. Bu çalışmada kontrollü sınıflandırma algoritması kullanılmıştır. Kontrollü sınıflandırmada, kontrol verileri kullanıcı tarafından oluşturulmakta ve kullanıcının isteği doğrultusunda onun belirlediği sınıf aralıklarına göre sınıflandırma yapılmaktadır. Bunun yapılabilmesi öncelikli olarak reigon of interest (ROI- ilgi bölgesi) bölgeleri belirlenmiştir.

Çalışma kapsamında kontrollü sınıflandırmada minimum-distance (en yakın uzaklık) tekniğini kullanılmıştır. Bu sayede ayrıntıyı ayırt etme gücü artırılarak çalışma amacı olan arazi kullanım şekli belirlenmiştir. Kontrollü sınıflandırmada tarla, toprak, bina, yol, sanayi orman olmak üzere 6 farklı sınıf belirlenmiştir.

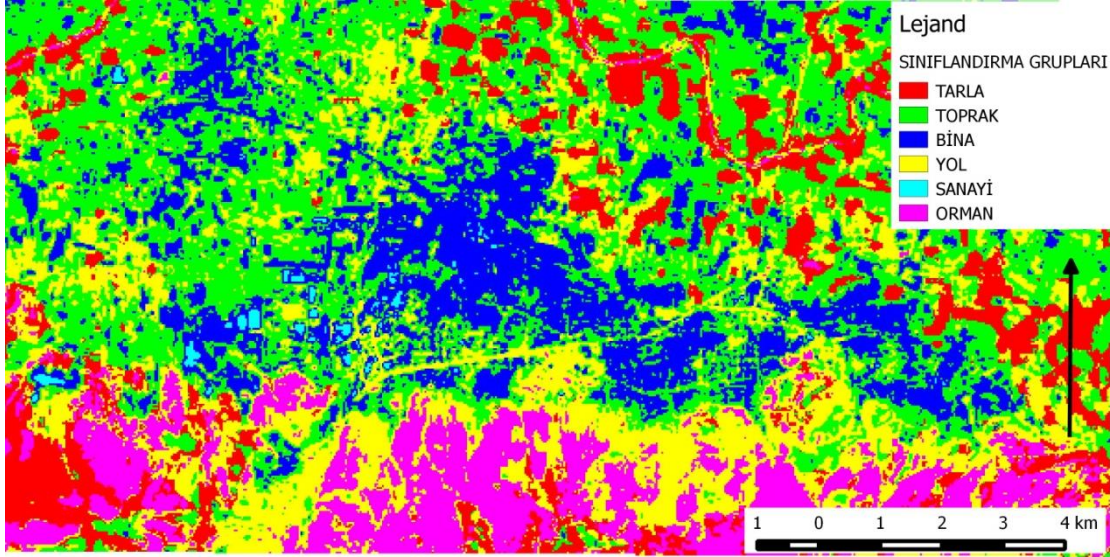
Çalışma alanına ait uydu görüntülerinin kontrollü sınıflandırılması sonucu elde edilen veriler Şekil 2 ve Şekil 3'de verilmiştir. Sınıflandırma da amaç kentsel gelişimin ve arazinin kullanım biçiminin izlenmesi olduğundan, ağırlık yerleşim alanlarının bulunduğu bölgelere verilmiştir. Genel anlamda kentleşmenin hangi yönde olduğu ve hangi tür yapıların olduğunun tespitini amaçlayan çalışma kapsamında sanayi tesisleri konutlar ve yollar ayrı ayrı değerlendirilmiştir.

7. Genel Değerlendirme

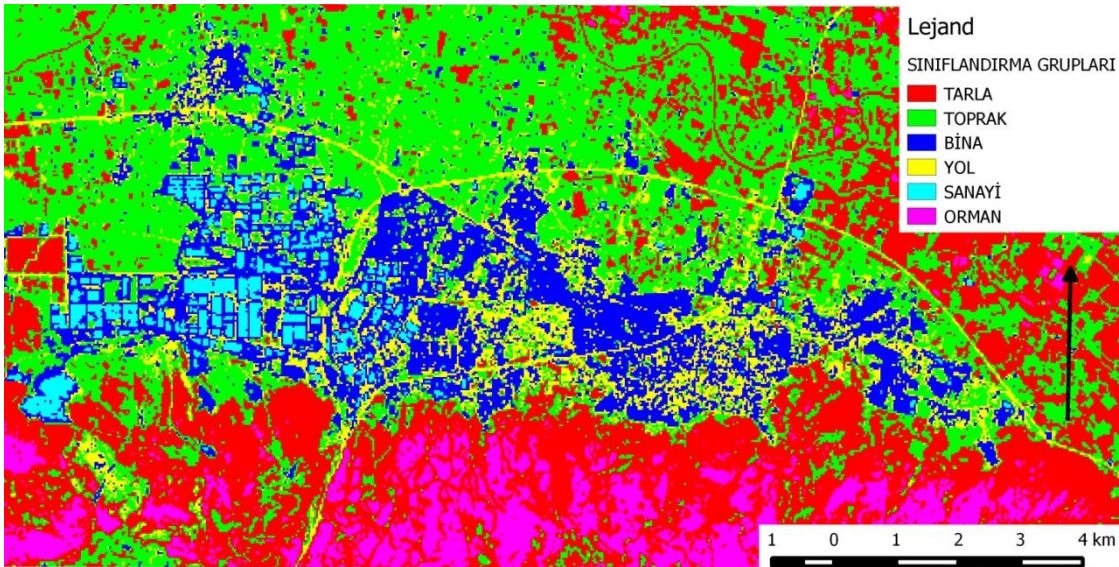
Uydu görüntülerinin 2000-2014 yılları arasını kapsamasının ana nedeni yerleşim alanlarının değişiminin 15 yıllık bir süre için tespiti ve aynı zamanda bundan sonraki yıllarda nasıl bir artış veya azalma

göstereceğidir. Aynı zamanda 2000-2014 yılları arası, Manisa’da yoğun sanayileşmenin olduğu bunun sonucunda yapılaşmanın arttığı, toplu konut ve site anlayışının geliştiği bir dönemdir.

Yapılan sınıflandırma sonucunda 2000 yılı yerleşim alanlarının kentin eski yapılaşmasının olduğu güney kesiminde olduğu görülmektedir. Özellikle kent merkezinde yoğun yapılaşmanın görüldüğü, İzmir – İstanbul yolunun güneyinde doğu batı aksında olduğu görülmektedir. 2014 yılına ait uydu görüntüsü sınıflandırıldığında kentin alan bazlı gelişimi görülmektedir. Kent batı yönüne (Menemen yolu istikametinde) doğru sanayi ağırlıklı olmak üzere büyümüştür.

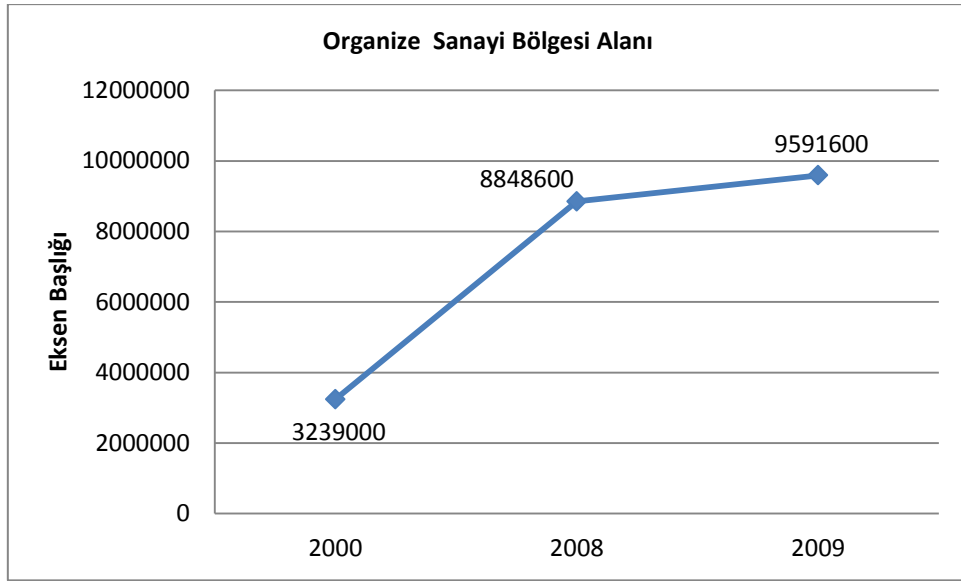


Şekil 2 : 2000 yılı sınıflandırılmış uydu görüntüsü



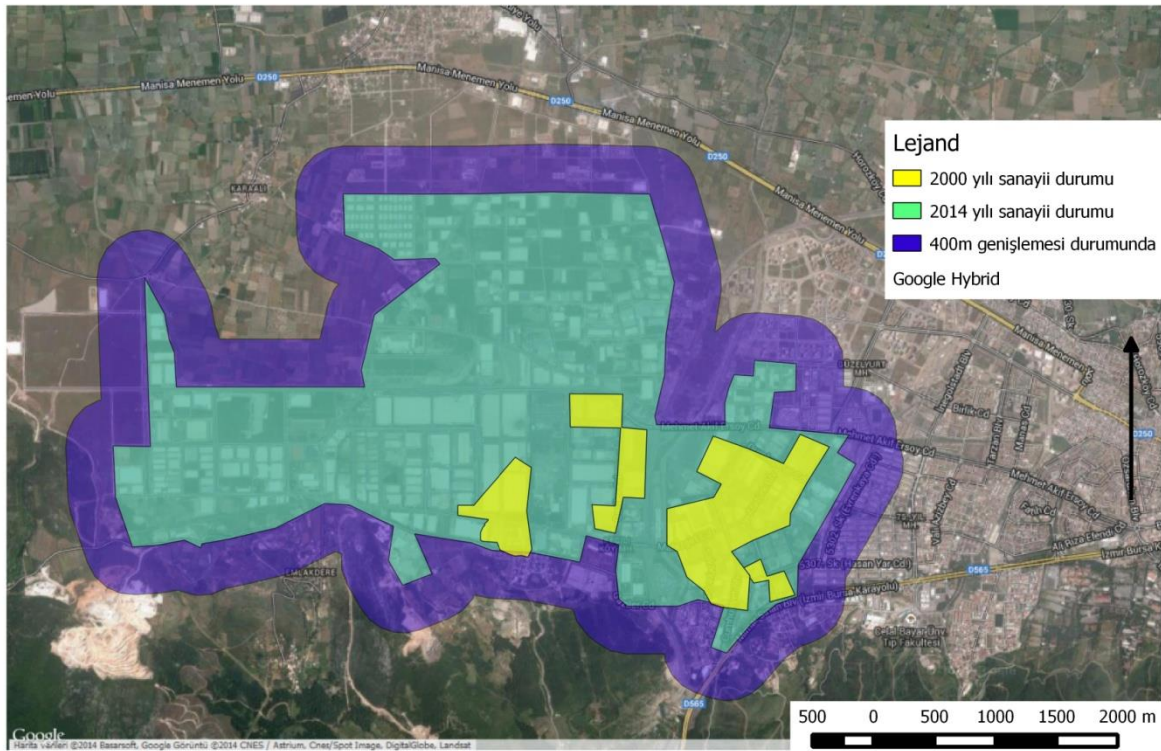
Şekil 3 : 2014 yılı sınıflandırılmış uydu görüntüsü

Tematik haritalarda görüldüğü gibi Manisa’da yapılaşma büyük ölçekte sanayi üzerinden olmuştur. Manisa organize sanayi bölgesi yönetiminin verilerine göre Manisa’da sanayi bölgesi büyüklüğü son 2000 yılından 2009 yılına kadar her yıl ortalama 635260 m² artış göstermektedir.

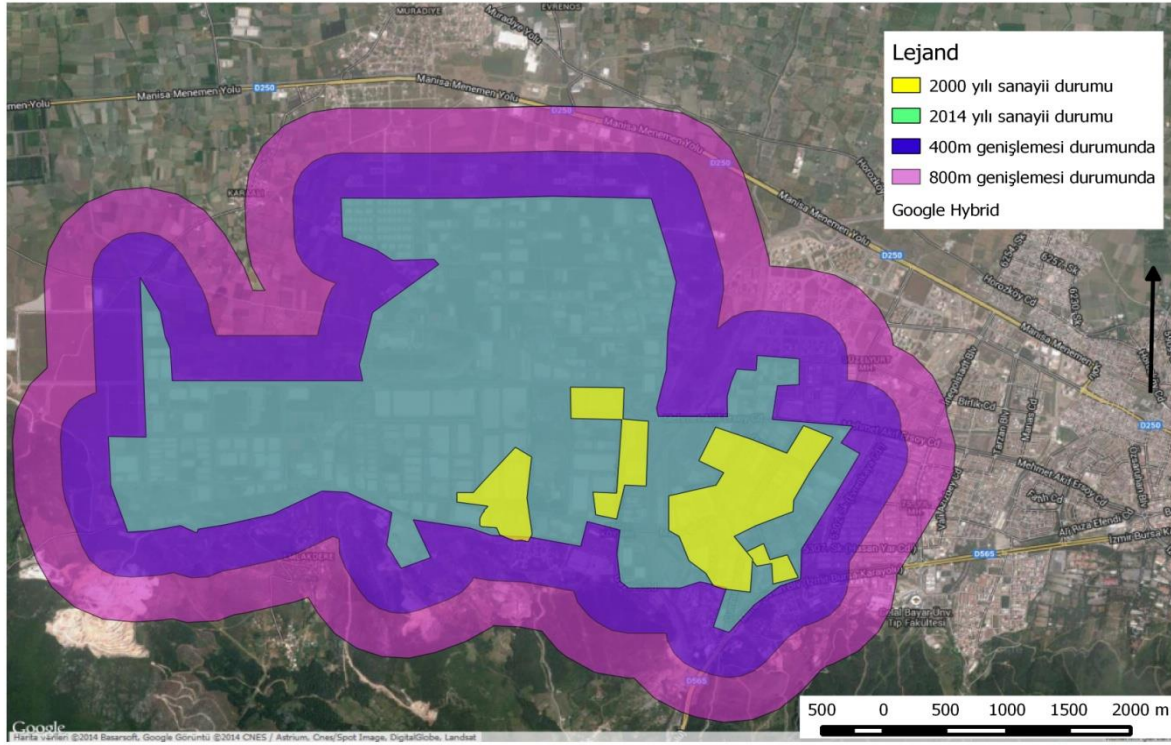


Grafik 1: Manisa Organize Sanayi Bölgesi Alanının Yıllık Değişim Miktarı

Coğrafi bilgi sistemleri yardımı ile sanayi alanının farklı gelişim senaryoları değerlendirilmiş ve bunlar üzerine aşağıda ki iki farklı senaryoya göre çalışma yapılmıştır. Şekil 4'te yer alan analize göre sanayi bölgesinin alanın 400 m daha genişlemesi durumu değerlendirilirken şekil 5'te ise 800 m genişlemesi durumu incelenmiştir.



Şekil 4 : 400 m genişleme öngörüsüne dayalı analiz



Şekil 5 : 800 m genişleme öngörüsüne dayalı analiz

Sanayideki bu artış kente göçü arttırmakta sonuç olarak konut alanları da genişlemektedir. Ancak sanayideki artışa paralel olarak artmayan konut sayısından dolayı kentte konut açığı oluşmaktadır. Bu nedenle konut fiyatları rayiç değerinin çok üstünde seyretmekte ve kent ekonomisine zarar vermektedir.

Kentin güneyinin dağlık olması kuzeyinin ise 1. derece tarım alanı olan Gediz ovası olması nedeni ile kent dar bir alanda sıkışmaktadır. Kentin batısının sanayileşmesi doğu kısmında ise yapılaşabilecek alan olmaması nedeni ile yeni arsa üretme imkanı zayıftır.

SONUÇ

Alan kullanım değişimlerinin sürekli ve düzenli aralıklarla izlenmesi, sürdürülebilir kalkınma ve çevre koruma hedeflerine ulaşmada başvurulan oldukça geçerli bir yöntemdir. Özellikle kentsel alan kullanımları için hazırlanan planların isleyişinde yerel yönetim kademelerine düzenli veri akışı sağlayan izleme çalışmaları, fiziksel gelişmeleri yönlendirme ve/veya önleme bakımından zamanında müdahalede bulunma olanağı oluşturmaktadır (Özyavuz, 2011:72). Ülkemizin hem sanayi hem de tarım yapabilen nadir şehirlerinden olan Manisa 2012 yılı verilerine göre 3 083 635 000 \$ ihracat yapmış ve bu rakamla Türkiye'nin en çok ihracat yapan 7. ili olmuştur.

Ancak yapılan çalışma sonucunda, kent gelişim yönünün öncelikli olarak tek bir bölgeye (Menemen yönüne) yoğunlaştığını göstermektedir. Bu gelişim yönü şimdi ve gelecek zamanlarda çok farklı olumsuz etkilere sebep olacaktır. Buradaki toprakların çok fazla değer kazanması ile bu alandaki tarım alanlarının, sahipleri tarafından konut inşaatı için verilecek olması ve bunun yansımaları sonucu, tarım alanlarında azalma ve ürün kaybı gibi ekonomik sebeplere neden olacaktır. Bunun yanı sıra büyükşehir belediyesinin çöp depolama ve geri dönüşüm merkezinin Manisa'nın gelişebileceği tek yön olan batı kısmına yapılacak olması kent planlaması adına tartışılması gereken bir durumdur. Sanayi ve konut alanlarının aynı yönde gelişmesi şehrin bir kısmının ekonomik ve sosyal açıdan ölmesine neden olmuş kentin iki yakası arasında uçurumlar oluşmuştur.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2025 yılı için Manisa'nın nüfusunu 400 000 kişi olarak tahmin etmektedir. Ancak Manisa'da bu nüfusun barınabileceği konut ve konut yapılabilecek arazi alt yapısı bulunmamaktadır. Bu sorunun aşılabilmesi için kentsel ulaşım ağının güçlendirilerek farklı yaşam alanları oluşturulmalı kent

sıkıştığı bu kapandan kurtarılmalıdır. Bu açmazdan kurtulmak için kentsel dönüşümün kentin eski bölgelerinden başlayarak hızlı bir şekilde hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Bu kararların alınmasında uydu görüntüleri zamansal olarak sürekli bilgi sağlayabilmeleri, hızla güncellenebilmeleri ve özellikle de yüksek çözünürlüklü uydu görüntülerinin elde edilmesiyle sağladıkları yüksek geometrik doğruluk gibi özellikleriyle kullanımı kaçınılmaz bir kaynaktır. Şehir gelişimlerinin izlenmesi ve planlaması amacıyla yapılacak çalışmalarda uydu görüntülerinin kullanımı yönetim kararlarının alınması ve alınacak kararların uygulamalarının izlenmesi konularında yüksek doğruluklu ve güvenilir bir bilgi kaynağı sağlayacaktır (Musaoğlu ve Kaya, 2002:416-424).

KAYNAKÇA

ARSLANOĞLU, Rana (1998), *Kent, Kimlik ve Küreselleşme*. Ezgi Kitabevi, Bursa

DPT (2001) Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (Harita, Tapu Kadastro, Coğrafi Bilgi ve Uzaktan Algılama Sistemleri, Arazi ve Arsa Politikaları, Arazi Toplulaştırması, Arazi Kullanımı Özel İhtisas Komisyonu Raporu), Erişim 07.07.2003, <http://ekutup.dpt.gov.tr/harita/oik570/>

ERTÜRK, Hasan ve SAM Neslihan (2009), *Kent Ekonomisi*, Ekin Yayınevi, Bursa

ES,Muharrem (2010), "21. Yüzyıl Kentlerinde Göçlere Bağlı Olarak Ortaya Çıkan Mekansal ve Sosyal Ayrışma Olgusu", Edt: Elif Karakurt Tosun, *Mekan, Kültür ve Yönetim Perspektifinde 21. Yüzyıl Kentleri*, Ekin Yayınevi, Bursa

KARADAĞ, Arife (2000), "Kentleşme Süreci, Çevresel Etkileri ve Sorunları ile İzmir", Egekoop, İzmir.

MUSAOĞLU, Nebiye ve KAYA, Şinasi (2002). "Kentsel Değişimlerin Uydu Görüntüleri İle Analizi". *Selçuk Üniversitesi Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Öğretiminde 30. Yıl Sempozyumu*, Konya

ÖRMECİ, Cankut (1987) *Uzaktan Algılama (Temel Esaslar ve Algılama Sistemleri)*, Teknik Üniversite Matbaası, İstanbul

ÖZYAVUZ, Murat (2011). Tekirdağ Kent Merkezinin Zamansal Değişiminin Uzaktan Algılama İle İncelenmesi. *Tekirdağ Ziraat Fakültesi Dergisi* , 65.

PACIONE, Michael (2001), *Urban Geography (a global perspective)*, Roudledge Publ., London &Newyork

ŞAHİN, Yusuf (2001), *Kentleşme Politikası*, Murathan Yayınevi, Trabzon

TARHAN, Çiğdem (2004) "Planlamada Uzaktan Algılama ve Coğrafi Bilgi Sistemi Disiplinleri Entegrasyonu: Urla ve Balçova Örnekleri" http://www.spo.org.tr/resimler/ekler/a1e808b55fde945_ek.pdf, (Erişim: 27.07.2014)

ÜLGER, Enver (2010), *Türkiye'de Arsa Düzenlemeleri ve Kentsel Dönüşüm*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara

YEREL YÖNETİMDEN YÖNETİŞİME GEÇİŞ Mİ: TÜRKİYE’DE 2014 YEREL SEÇİMLERİNDE SİYASAL PARTİLERİN BELEDİYE BAŞKAN ADAYLARI TERCİHLERİNİN SAYISAL ANALİZ TEKNİKLERİYLE DEĞERLENDİRİLMESİ

TRANSITION FROM LOCAL GOVERNMENT TO GOVERNANCE? EVALUATION OF PREFERENCES IN POLITICAL PARTIES ABOUT MAYORS IN 2013 LOCAL ELECTIONS IN TURKEY BY NUMERICAL ANALYSIS

Berkan Demiral

Prof. Dr. Trakya Üniversitesi, İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü

ÖZET

Yerel yönetimler ve yerel seçimler ülke demokrasileri açısından birer mihenk taşı konumundadırlar. Dolayısıyla bir ülkenin yerel yönetim yapılarının özerkliği ve gelişmişliği ile yerel seçimler o ülkenin demokrasisine yönelik önemli ipuçları verebilmektedirler. Her ne kadar yerel yönetimlerde seçim ve temsile ilişkin çok sayıda önemli eleştiriler olmasına karşın bu durum değişmemektedir. BM Genel sekreteri Annan’ın da (2001:9) belirttiği gibi yerel temsilciler seçmenleriyle ilk teması burada sağlamakta, yerel düzeyde hesap verebilirlik, ulusal düzeye de yansımakta, yerelde gösterilen yüksek performans daha üst temsil noktalarına çıkılmasına yardımcı olmaktadır. Örneğin Başbakan Erdoğan’ı Başbakanlığa götüren yol onun belediye başkanlığındaki icraatlarından çok etkilenmiştir. Ayrıca yerelde genç kuşaklara fırsat tanıma olanağının da daha fazla olması ulusal arenada kendilerine yer açmakta zorlanan kesimler için önemli bir fırsat kaynağı olmaktadır. Gerçi Türkiye’de kadınların siyasetin diğer alanlarında olduğu gibi yerelde de temsil olanağında sıkıntılar sürmektedir. Ancak bu sorunun çözümü için de yerelin önemli olanaklar sunma ihtimali daha fazladır.

Demokratik sistemlerde seçimler kadar önemli bir unsur da siyasal partiler ve STK’lardır. Türkiye’de STK’ların çeşitli nedenlerden dolayı siyasette yeterince aktif bir rol oynayamaması siyasi partilerin önemini daha da katlamaktadır. Ancak ne yazık ki siyasi parti yöneticilerin Oligarşi’nin Tunç Kanunu’nu haklı çıkarma adına seçimlerde adayları merkezden ve yerelin minimum etkisiyle belirleme çabaları son derece olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Gelişmiş demokrasilerin temel gereksinimlerinden olan çoğulculuk, katılımcılık ve şeffaflık bu tutumlar dolayısıyla etkisini neredeyse tümüyle kaybetmektedir. Mevcut seçim sisteminin de bu olumsuzluklara önemli katkılarda bulunduğu görülmektedir. Merkezdeki vesayetçi anlayışın da bu tutum üzerindeki etkileri en açık biçimde görülebilmektedir.

Bu çalışmada çeşitli sayısal analiz teknikleri kullanılarak özellikle büyükşehirler ölçeğinde siyasi partilerin aday seçimlerinde ne kadar başarılı oldukları değerlendirilecektir. Bu değerlendirme her ne kadar 2014 seçimleri için yapılacaksa da gerekli durumlarda önceki seçimlerle ve il genel meclisi seçimleriyle de karşılaştırmalar yapılacaktır. Ayrıca bu karşılaştırmalar da adayların ne kadar yerel oldukları ve ne kadar yerel olmaları gerektiği de demokrasi ve başarı ölçütleriyle irdelenecektir.

Anahtar kelimeler: yerel demokrasi, yerel seçimler, yerel yönetişim, vesayet yönetimi.

GİRİŞ

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri tarih boyunca hep tartışılmalıdır. Bu konuya ilişkin olarak farklı bakış açılarıyla, farklı değerlendirmeler gerçekleştirilmiştir. Kimi zaman ölçek (Keleş:2004) ön plana çıkarılırken, kimi zaman işlev (Judge vd.: 2010) ön plana çıkarılmıştır. Ancak süreç içerisinde yerel yönetimlerin varlık nedenleri olarak öne sürülen faktörlerin önemini yitirdiği görülmüştür (Yıldırım: 1995). Geriye temel gerekçe olarak gösterilebilecek bir neden kalmıştır, o da halkın demokrasiye olan inancını arttırarak demokrasiyi güçlendirmek gereksesidir.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki yerel yönetimler ve demokrasi ilişkisi her zaman kabul edilebilir bir ilişki olmamıştır. Özellikle Türkiye açısından bakıldığında bu durum daha da netlik kazanabilmektedir. Örneğin Türkiye’de bir yerel yönetim birimi olan il özel yönetimlerinin başında Valiler bulunmaktadır. Valiler de bilindiği gibi demokrasilerin en temel unsurlarından biri olan seçimle değil atamayla göreve gelmektedirler. Yine geçmiş dönemlerde Türkiye’de bazı valiler (Örneğin İstanbul Valisi) hem vali, hem belediye başkanlığı hem de bir siyasal partinin (CHP) il başkanlığı görevlerini yürütmüşlerdir. Durum böyle olunca demokrasiyi güçlendirme savı çok da geçerli olmamaktadır.

Ayrıca seçimlerin demokratikliği de ayrı bir tartışma konusudur. Bu konunun da çok farklı boyutları bulunmaktadır. İlk olarak adayların belirlenmesi konusu ön plana çıkmaktadır. Siyasal partilerin adayları belirlerken merkezden hatta sadece parti genel başkanı kararıyla adaylarını belirlemeleri sık yaşanan olaylardan biridir. Kimi zaman bu adaylar tepeden inmeciliğin dışında o kentte yaşamamış, kenti tanımayan, çeşitli özelliklerinden dolayı (üst düzey bürokrat, sanatçı, medyatik kişilik, bilim insanı vb.) oraya konan kişilerden oluşmaktadır. Ne parti tabanlarına ne de yerel seçmenlere bu konuda inisiyatif alma fırsatı tanınmamaktadır. Seçmenlerden istenen siyasal partilerin genel merkezlerinin bu iradelerini adeta bir noter işleviyle onaylamadan ibarettir. Bu durum yerel seçmenlerde bir umutsuzluğa neden olmakta bu da halkın başta seçimler olmak üzere siyasal katılım davranışlarına olumsuz yansımaktadır.

Bir diğer temel sorun ise yerel halkın istek ve beklentilerinin yerel temsilcilere ulaştırılması ve çözülmesine ilişkindir. Yıllar boyunca doğrudan demokrasinin Antik yunan kent devletlerinde kaldığı ve günümüzde ancak temsili demokrasinin geçerli olacağı iddiasıdır. Bu nedenle yerel seçmenlerin iradesi özellikle kentler büyümeye başladığında yalnızca seçim dönemlerinde oy verme davranışına hapsolmuş görünmektedir.

Yerel Yönetimler Nereye?

Bütün bu sorunlar sonucunda yerel yönetimlerin varlıkları tartışılır hale gelmiştir. Kimi yazarlar yerel yönetimlerin varlık nedenlerinin kalmadığını dahi iddia eder noktaya gelmişlerdir (Keleş: 2004; Yıldırım:1995). Özellikle refah devleti dönemi olarak adlandırılan dönemde bu konuda çok fazla çalışma bulunmaktadır. Ancak refah devleti döneminin sona ermesiyle birlikte özellikle merkezi yönetimin üzerinde aşırı biçimde biriken yetki ve sorumluluklar merkezi yönetim bütçelerine hatırı sayılır baskılar uygulamaya başlamıştır. Gelirler azalırken artmaya devam eden giderler merkezi yönetimleri neredeyse iş yapamaz hale getirmiştir.

1980 sonrası neo liberal politikaların etkisiyle kamu yönetimi anlayışında ve yönetim yapısında önemli değişimler yaşanmaya başlamıştır. Merkezi yönetimler parasal kaynağın merkezinin dışında kalmışlardır. Paranın merkezine ve dolayısıyla da gücün merkezine çok uluslu şirketler, ulus üstü ve uluslararası yapılar geçmeye başlamıştır. Bu durum ulus devlet yapısının aşınmaya başlamasına da neden olmuştur. Sürdürülebilir olabilmek adına kaynağa ihtiyacı olan yerel merkezden umudunu yitirince bu yeni güç kaynaklarına yönelmeye başlamışlardır. Ancak üniter yapılar bu gelişmelerden endişelenerek kaynak akışlarına yönelik yeni korumacı tavırlar sergilemeye başlamışlardır.

Bu konudaki en ilginç ve bir o kadar da önemli gelişme Avrupa’da yaşanmıştır. Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) Ekonomi birlik olarak önemli başarılar elde edince yoluna ilaveten siyasal birlik olarak devam etmeye karar verince Avrupa Birliği adını almıştı. Ancak bu kez işler beklendiği gibi gitmemeye başlamıştır. Yeni genişlemelerle nispeten homojen olan yapı bu özelliğini yitirmiştir. Bu durum gelişmelere yönelik ortak tepki göstermekte zorlanan AB için çözümünde zorlanılan bir sorun haline gelmiştir. Brüksel’den alınan kararlar diğer ülkelerde aynı kararlılıkta uygulanmamaya ya da bu kararlara yönelik ciddi dirençler görmeye başlamıştır. Sistemin tam anlamıyla tıkanmasına neden olacak bu durum sisteme yeni bir kavramın dahil edilmesiyle nispeten bir çözüme kavuşturulmuştur. Bu kavramın adı “subsidiarity” (hizmette yerellik) ilkesidir. Bu ilkeyle hizmetin en yakın hizmet birimi tarafından yerine getirilmesi kabul ediliyordu. Ancak bu gelişme kısa sürede yeni sorunların çıkmasına engel olamadı. AB ortak karar almada ve uygulamada sıklıkla dirençlerle karşılaşılıyor ve kriz üstüne kriz yaşıyordu. Bu krizin çözümüne de yine geçmişi son derece eski bir başka kavram yardımcı olmuştur: “yönetişim”. Dünya Bankası’nın Sahra Altı ülkelerinde yönetimlerde sıklıkla rastlanan yolsuzluk sorunlarına çözüm olarak önerdiği “Good Governance” (iyi yönetim) kavramı OECD ve IMF desteğiyle bugünkü anlamına kavuşturulmuştur. Bu yeni yönetim anlayışının temelinde karar verme konusunda yetki ve sorumluluğun geleneksel olarak tepeden aşağı değil aşağıdan yukarı vermek yatmaktadır. Bu anlayış hizmette yerellik ilkesiyle de örtüşmektedir.

Ancak geleneksel yönetim anlayışı AB’nin ihtiyaçlarına tam olarak yanıt verememiştir. Geleneksel yönetim çeşitleri olan hiyerarşik, piyasa tipi ve ağ tipi yönetim üniter yapıli devletler için geliştirilmişti (Demiral:2013). Oysa AB’nin yapısı üniter yapıli bir ulus devlet olmaktan çok öteydi. Bu nedenle yönetim kavramına AB’ye uygun bir anlayış eklendi: “Multi Level Governance” (Çok Düzlemli Yönetişim). Yönetişim kavramının bu yeni evrilmiş yapısı kronik krizlerle boğuşan AB’ye şimdilik bir soluk aldırması gibi görünmektedir.

AB’deki bu gelişmeler diğer ülkelerin yönetim anlayışları üzerinde de etkili olmaktadır. Yönetişim ve yerellik ilkelerinin etkilediği kamu yönetim yapıları yerel yönetim anlayışları üzerinde de çok etkili olmaya

başlamıştır. Bunun sonucu olarak yerelin temsilcisi konumundaki mekanların merkeze nazaran ön plana çıkmaya başladıkları görülmektedir.

AB’de yerel yönetimlerin ön plana çıkmasında Alman Lander’lerinin büyük etkisi olmuştur. Bunun doğal sonucu olarak “Küçük güzeldir ancak büyüğün de ölçeği vardır” sloganıyla bölgesel yapılanmalar ön plana çıkarılmıştır. Bundan dolayı da bir dönem AB’nin bir “Bölgeler Topluluğu” olarak anılmasına neden olmuştur. Ancak son dönemlerde yerel ölçeklenmesinde ön plana çıkan yapılar yeniden kentler olmaya başlamış dolayısıyla da kent yönetimlerde yerelin amiral gemisi olmaya başlamıştır.

Bir AB aday ülkesi ve aynı zamanda Fransız tipi kamu yönetimi sisteminin bir uygulayıcısı olarak Türkiye’nin de bu gelişmelere kayıtsız kalması beklenemezdi. Sonuçta da Türkiye’de yerelin temsil ağırlığı kent yönetimlerinin en önemli temsilcisi olan belediyelere doğru kaymaya başlamıştır. 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri yasası ile başlayan yereli güçlendirme çalışmaları AKP iktidarı ile giderek gelişen bir sürece dönüşmüştür.

Türkiye’de belediyeler Cumhuriyet’in ilk dönemlerinde ayakta kalan ender kurumlar arasında yer almaktaydı. Bu nedenle merkezi yönetim kurumlarının özellikle de bakanlıklara ait pek çok görev, yetki ve sorumluluk bu kurumlara verilmiştir. Zamanla bakanlık teşkilatları kuruldukça bu yetki ve görevler bakanlıklara aktarılmıştır. Ancak bu süreçte diğer yerel yönetim birimlerinde olduğu gibi belediyeler de büyük ihmale uğramışlardır. Anayasa’da yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelirler sağlanır hükmüne rağmen bu hiçbir zaman gerçekleştirilememiştir. Hatta en önemli gelir kaynakları olan vergi toplama işi bile merkezi yönetim tarafından yapıp inisiyatif çerçevesinde dağıtılmıştır.

Bu durum zaman zaman seçimlerde birer tehdit unsuru olarak da kullanılmıştır. Örneğin 1980 sonrası dönemin iktidar partisi olan ANAP’ın seçmenleri elleri kolları bağlı iş göremeyen belediyelerle tehdidi bunun en güzel örneklerinden biridir. Dönem dönem personelin maaşlarının ödeyemeyecek duruma gelen belediyelerin böyle bir durumda işlevsizleşecekleri açıktır. Bu yüzden Türkiye’de genellikle yerel seçimlerle genel seçimler birbirleriyle iç içe geçen sonuçlar üretmişlerdir (Kamalak vd:2013, Akbulut:2004).

Yerel Seçimler ve Türkiye

Türkiye’de uzun bir dönem boyunca yerel yönetimler merkezin etkisi ve gölgesi altında kalmıştır. Bu nedenle de yerel seçimler de çok göz önünde olmamıştır. Oysa Batıda örneğin Türkiye’nin kamu yönetiminde örnek aldığı Fransa’da yerel yönetimler ulusal yönetimlere geçişte bir atlama taşı olarak görülmüştür. Örneğin Chirac Paris Belediye başkanlığından devlet başkanlığına geçmiştir.

Tabii bunda bu ülkelerde yerel yönetimlerin köklü geçmişlere sahip olmasının da önemli bir etkisi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Gelişmiş batı ülkelerinin aksine Türkiye’de belediye başkanlarının seçimle iş başına gelmeleri oldukça yenidir. Türkiye’de belediye başkanlığı seçimleri ilk kez 1963 tarihinden itibaren yapılmaya başlamıştır.

Bizde de son dönemlerde yerel seçimlerin özellikle büyükşehir örneğinde önem kazanmaya başladığı görülmektedir. Başbakan Tayyip Erdoğan’ın İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneğinde yaptıkları sonucu başbakanlığa kadar yükselmesi, Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı Murat Karayalçın’ın SHP genel başkanlığına seçilmesi, CHP genel Başkanı Kılıçdaroğlu’nun geçen seçimlerde İstanbul Büyükşehir belediye başkanlığına aday gösterilmesi konuya ilişkin önemli örneklerden sayılabilir. Son dönemlerde (2014 yerel seçimleri) çok sayıda bakan ve milletvekilinin belediye başkanlığına aday gösterilmesi yerel seçimlerin öneminin arttığının bir göstergesi sayılmalıdır.

Batıda yerel seçimler seçilen temsilcilerle seçmen arasındaki ilk doğrudan bağlantıyı sağladığı kabul edilen bir unsur olarak görülmektedirler (Hambleton vd:2004; Schiller:2011). Bu unsur özellikle adayların ve seçilenlerin yerel düzeyde hesap verebilirlik kapasiteleriyle doğrudan orantılıdır. Bunun yanında yerel seçimler hem yerel hem de ulusal düzeyde siyasette inisiyatif almak isteyen genç kuşaklar açısından önemli bir basamak noktasıdır (Svedin ve Aniansson: 2002). Bu bakış açısında siyasal partiler hem bir araç, hem bir aracı kurum, hem bir okul ve hem de sürdürülebilirliği sağlayan temel mekanizma olarak nitelendirilmektedir.

Doğal olarak bu kadar işlevsel bir yapının merkezin etkisinden ve denetiminden tamamen uzakta kalması olası gözükmemektedir. Bunun hem doğrudan ve hem de dolaylı bir sonucu olarak siyasal partilerin de yerel siyaset ve yerel seçimler üzerinde belirleyici bir role soyunması kaçınılmaz olmaktadır. Bu durum da özellikle yerel seçimlerin yerelliği konusunu tartışmaya açmaktadır (Akbulut:2004, Erençin: 2007). Siyasal partilerin yerel siyaset üzerinde etki etme talepleri bir taraftan yerel halkın beklentilerine ilişkin

olarak diğer taraftan da merkez yerel ilişkisinin etkin bir biçimde belirlenmesine ilişkin olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de belediye başkanlarının büyük bir kısmı siyasal partilerin merkez kadroları tarafından çoğunlukla da yalnızca parti başkanları tarafından belirlenmektedir. Bunun sonucu olarak kimi zaman merkez tarafından belirlenen ve o yöreyi hiç tanımayan adaylar ya da yerelin hiç istemediği adaylar seçmen iradesine sunulabilmektedir. Adayların belirlenmesinde kim zaman ekonomik güçleri kimi zaman ise yerel aşiretlerin ve güç odaklarının (toprak ağalığı, tarikat liderliği gibi) temsilcisi olma etkin olmuştur. Yalnızca seçimleri kazanmaya odaklanmış olan siyasal partiler yerel seçmen eğilimlerine ya da adayların yerelliğine önem vermemişlerdir. Bunun sonucu olarak adaylar ve projeleri değil tıpkı ulusal seçimlerde olduğu gibi temsil ettikleri kurumsal yapılar ve ideolojiler ön plana çıkmıştır. 2014 yerel seçimleri öncesi bir yerel TV kanalında Mersin kentinden bir esnaf iktidar partisi adayına neden kendisine oy vermeyeceğini şu sözlerle belirtiyordu: “partiniz yerel seçim adayı olarak hep dışarılıkları gösteriyor. Ben kenti, sorunlarını bilen içimizden bir adayı özellikle de bir yörüngü tercih ederim. Bu yüzden kusura bakmayın size oy vermeyeceğim”.

Oysa yerel seçimler yalnızca yerelin tercih ve taleplerini yansıtmaktan ibaret 5 yılda bir yapılan rutinden ibaret değildir. En başta yerel seçimler yerel demokrasinin işleyişi ve sağlığı ile ilgili temel bir göstergedir. Bu nedenle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartının özer yerel yönetimleri tanımlayan 3/2. Maddesi seçimlere ilişkin olarak düzenlenmiştir. Bunun dışında yerel seçimlere seçmen katılım düzeyi, tarafsızlığı, azınlık partilerinin ve radikal parti adaylarının rolü, bağımsız adayların katılımı ve gücü, yerel mecliste temsil düzeyleri, rekabet düzeyi gibi göstergeler de bu sağlıklı işleyişe ilişkin olarak bilgi sağlarlar.

Yerel seçimlerin bir diğer etkisi siyasal partilerin halk tabanında ne kadar desteğe sahip olduklarını gösteren birer gösterge özelliği taşımaları olarak görülebilir (Kamalak vd: 2004). Örneğin İngiltere’de Thatcher hükümetleri hem 1983 ve hem de 1987 seçimleri sonrasında Ulusal seçim çağrısı yapmışlardır. Türkiye’de yerel seçimler zaman zaman ulusal seçim sonuçlarını dengelemek ve merkezi yönetimdeki siyasal partiyi uyarmak amaçlı olarak kullanılmışlardır.

Ayrıca yerel seçimler ulusal siyasette etkili olamayacak düzeyde küçük ölçekli desteğe sahip grupların sisteme dahil edilebilmeleri açısından da önemli işlevler görmektedirler. Örneğin TKP 2014 seçimlerinde Türkiye genelinde %1 oy oranına bile ulaşmazken Tunceli’de bir belde de belediye başkanlığını kazanmıştır. Yine belirli yörelere ilişkin istek ve taleplerden ibaret amaçları olan pek çok baskı ve çıkar grubu ve bunlara ilaveten siyasal partiler bu sayede temsil olanağına kavuşabilmektedirler.

Bu durum yerel seçimlere ilişkin değerlendirmeleri daha da önemli kılmaktadır. Çünkü yerel yönetimlere ilişkin değerlendirmeler yalnızca yereli değil ötesinde ulusal yapıya ilişkin önemli ipuçları da içerebilmektedir.

Merkezin belirlediği adaylar ve seçim stratejileri üzerinden yapılan yerel seçimler temel itibarıyla ulusal siyasetin yerel siyaset üzerinde bir vesayet baskısı oluşturduğu için eleştirilmektedir. Ancak kimi yazarlar da ulusal siyaset ile yerel siyaset arasında bir uyuma neden olduğu için olumlu da bulabilmektedirler (Çaha ve Huida: 2011).

Demokratik ülkelerde yerel seçimler genellikle alt yapı, ulaşım, çevre sağlığı vb gibi yerel nitelikleri ağır basan kentsel sorunları ön plana çıkaran bir süreç içerisinde işlerken Türkiye’de son iki seçim dikkate alındığında neredeyse tamamen ulusal sorunlar üzerinden yürütülen kampanyalar söz konusudur. Hatta 2014 seçimleri parti genel başkanlarının kişisel özellikleri üzerinden yürütülmeye çalışılmıştır.

Çitçi (2005) bu durumu siyasetin “ulusallaşması” olarak adlandırmaktadır. Bu durumun yerel seçimlerin özerkliği özelliğini önemli ölçüde kısıtladığı iddiası gündeme gelmektedir (Akbulut: 2004). Yine belirtmek gerekir ki ulusal konuların yerel seçimlerin temel konusu haline gelmesi ve bu durumun aday siyasal partiler etrafında politize olması bu kez de çoğulculuk ilkesinin gerçekleşmesinde önemli sorunlara yol açabilmektedir (Kamalak vd: 2004)

Bu bildiri aslında iki aşamalı bir çalışmanın birinci bölümünü oluşturmaktadır. Araştırmanın bu kısmında yerel halkın çoğunluk olmadığı 4 büyükşehirde siyasal partilerin aday seçmedeki tutarlılıkları incelenecektir. Çalışmanın bu bildiriye dahil olmayan ikinci kısmında ise yerel seçmen profilinin ağırlıkta olduğu kentlerde belediye başkanlıkları, belediye meclis üyelikleri ve il genel meclisi üyelikleri üzerinden adayların yerellikleri, bunun seçimlere etkisi ve siyasal partilerin aday seçimlerinde isabet düzeyleri irdelenecektir.

Türkiye’de 2014 Yerel Seçim sonuçlarına İlişkin Kısa Bir Değerlendirme

Türkiye’de 30 Mart 2014 yerel seçimleri tarihte eşine az rastlanır bir biçimde büyük önem atfedilen bir seçim olarak kayıtlara geçti. Bunu seçmen katılım oranına bakarak da anlamak mümkündür. Bu seçimlerde seçmen katılım oranı %90'lara ulaşmış bulunmaktadır (%89.1)

Bostancı (2014:1) bunu dört ana nedene bağlamaktadır. Bunlardan ilki yaklaşan ve bu seçimden 4 ay sonra yapılacak olan cumhurbaşkanlığı seçimlerinden kaynaklı olduğudur. Başbakan Erdoğan'ın cumhurbaşkanı adayı olma olasılığı (ki bu olasılık gerçekleşmiş bulunmaktadır) hem muhalefeti hem de iktidar partisi AKP'yi seçimlere asılmaya itmştir.

Bu seçimleri önemli kılan ikinci neden kazanmak ya da kaybetmenin her şey olarak görüldüğü bir seçim olmasıdır. Hem iktidar partisi hem de muhalefet seçim sürecinin her aşamasında bunu defalarca dillendirmekten çekinmediler. Bu nedenle muhalefet parti taraftarları sosyal medya üzerinden hangi partinin adayı nerede zayıfsa güçlü olan diğer parti adayına oy kullanmaya yönelik kampanyalar yapıldı.

Üçüncü olarak son dönemlerde sıklıkla vurgulanmaya başlanmış olan sandıkla olmuyor sokaklara dökülelim çağrısının aksine (Gezi olayları ekseninde sosyal medyada bu durum sıklıkla vurgulanmakta ve güneydoğuda yaşananlarla bu görüşler desteklenmeye çalışılmaktaydı) sandıktan yana tavır koyan bir seçmen profilinin ortaya çıkmasıdır. Bu durum Türkiye’de en azından demokrasi anlayışının olumlu yönlerinin oldukça kuvvetlendiğinin bir göstergesi olarak yorumlanmalıdır.

Son olarak iktidar ve muhalefet ilişkisine son dönemlerde müdahil olduğu iddia edilen siyaset dışı aktörlere ilişkin gelişmeler (paralel yapı, Balyoz ve Ergenekon davaları vb) özellikle yargı ve emniyet üzerinden gerçekleştirilen girişimlerin neden olduğu iddia edilen toplum mühendisliğinin seçmen üzerinden test edilmesi açısından bu seçimler büyük önem taşımaktaydı.

Tablo.1. 30 Mart 2014 Yerel Seçim Sonuçları

Parti	Belediye Meclisi Üyeliği Seçimleri (%)	51 İlde İl Genel Meclisi Üyeliği Seçimleri (%)	Büyükşehir Belediye Başkanlığı Seçimleri (%)	Belediye Başkanlığı Seçimleri (%)
AKP	42,87	45,83	45,54	43,13
CHP	26,34	16,87	31,04	26,45
MHP	17,82	20,21	13,65	17,76
BDP	4,16	7,73	3,09	4,18

Kaynak: <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/2636624.asp>

Görüleceği üzere 2014 seçimlerinde AKP birinci parti durumundadır 12 yıllık iktidarda olmanın getirdiği yıpranmışlığa karşın yine de tabloda yer alan tüm kategorilerde birinci parti olmayı başardığı gibi bir önceki (2009) yerel seçimlere oranla oyunu da arttırmayı başarmıştır. İl Genel seçimlerinde 2009 da oy oranı %38,7 iken 2014 seçimlerinde bu oran %45,83'e yükselmiştir. AKP toplam da 44 ilde belediye başkanlığını kazanırken bir önceki döneme göre 1 eksik belediye başkanlığına denk gelmektedir ancak AKP'nin aldığı %45,6'lık seçmen desteği de Türkiye’de bir siyasal partinin aldığı en yüksek destek olarak kabul edilmektedir.

CHP tüm seçmenin %27,8'lik oyunu alarak önemli bir gelişme gösterdiği görülmektedir. Toplamda 13 ilde belediye başkanlığı yarışını önde göğüslemiştir. Ancak bu oranlarda MHP seçmenin oylarını CHP'ye kanallı ettiğ i iddiası da bulunmaktadır. Ancak 2009 yerel seçimlerinde %16'lık oy oranı 2014 seçimlerinde çok önemli bir düşüş göstermemiştir. MHP toplam seçmenin %15,2'lik bir desteğini almıştır. Toplamda da 8 ilde belediye başkanlığını kazanmıştır. Seçimlerin bir diğer önemli partisi ise BDP'dir. BDP Güneydoğu Anadolu'dan bağımsız olarak batı kentlerinde HDP adıyla ve ayrıca çeşitli sebeplerle bağımsız adaylarla da seçime girmiştir. Bu nedenle oyları değerlendirilirken bu durumda dikkate alınması gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında toplam seçmen desteğini %7'lere taşıdığı görülmektedir. Bu durum da partinin etno-bölgeci yapısının pekiştiğ inin bir göstergesidir.

Siyasal Partilerin 2014 Yerel Seçimlerinde Aday Seçimlerinin Değerlendirilmesi

Bu çalışmada seçmenlerinin %50'sinden fazlasının köken olarak o büyükşehirden olmadığı 4 büyükşehir belediyesi incelemeye alınmıştır.

Tablo.2. 30 Mart 2014 Belediye Başkanlığı Seçimlerinde İstanbul'da Aldığı ve Alması Gereken Oy Oranlarına Göre Siyasal Partiler

İstanbul			
	Alınan oy oranı	Alınması beklenen oy oranı	Gerçekleşme yüzdesi
AK PARTİ	47,95%	47,21%	102%
CHP	40,08%	16,90%	237%
HDP	4,84%	0,38%	1261%
BDP	0,00%	6,88%	0%
HDP+BDP	4,84%	7,26%	67%
MHP	3,97%	18,97%	21%
SAADET	1,44%	3,41%	42%
BBP	0,56%	2,53%	22%
YURT-P	0,19%	0,00%	5371%
İP	0,18%	0,07%	241%
HEPAR	0,17%	0,03%	623%
BTP	0,13%	0,32%	39%
TKP	0,09%	0,03%	261%
HAK-PAR	0,09%	0,06%	137%
DSP	0,08%	0,43%	20%
DP	0,07%	0,66%	10%
HKP	0,05%	0,03%	150%
BAĞIMSIZ	0,05%	1,47%	3%
DYP	0,03%	0,06%	48%
MİLLET	0,03%	0,04%	69%
LDP	0,02%	0,14%	12%
HÜDA PAR	0,00%	0,33%	0%
A.P.	0,00%	0,00%	...
TURK PARTİ	0,00%	0,02%	0%
GENÇPARTİ	0,00%	0,00%	...
MYP	0,00%	0,00%	...
EMEP	0,00%	0,00%	0%
ÖDP	0,00%	0,03%	0%

Türkiye’de siyasal partiler çeşitli biçimlerde aday gösterebilmektedirler. Ancak Türkiye genelinde en yüksek oyu alan dört siyasal parti incelendiğinde görülmektedir ki bu partilerin tamamının aday gösterme şekli parti merkezlerinden alınan kararlardır. Bu açıdan bakıldığında doğru dayı belirleme konusunda İstanbul’da en başarılı siyasal parti CHP gözükmeğedir. CHP’nin bir önceki yerel ve genel seçimler dikkate alınarak bakıldığında İstanbul’da alması gereken oy oranı %17 civarındayken (16,90) bu oran %40 civarında gerçekleşmiştir (%40,08). Bu durumda beklenen oyların iki katından daha fazla oy aldığı görülmektedir.

İstanbul’da doğru aday gösterme açısından başarılı olan ikinci parti ise AKP görülmektedir. AKP alması gereken oylara çok başabaş bir oy oranı yakalamayı başarmış hatta küçük bir farkla aşmıştır. Belediye başkanlığını da bu partinin kazandığı düşünülürse aday tercihinde başarılı olduğu söylenebilir.

Bu seçimlerin İstanbul’da en başarısız partisi kuşkusuz MHP görülmektedir. MHP alması gereken %19 civarındaki oyun yalnızca yaklaşık %4’lük kısmını alabilmiştir. Bu duruma ilişkin söylenebilecek ilk şey doğru aday tercihinin yapılamamış olmasıdır. Bunun sonucu olarak MHP İstanbul seçmeni büyük olasılıkla CHP’ye kaymış olabileceği görülmektedir. Yine bir diğer sonuç da adaydan umudunu kesen parti teşkilatının seçimlerde aktif bir kampanya yürütmemesidir. Zaten seçimlerden kısa süre sonra il teşkilatının görevden alınması partinin de benzer görüşte olduğunu göstermektedir. Ancak burada merkez teşkilatın kendi tercihlerini de gözden geçirmesi bir o kadar tutarlı olacaktır.

İstanbul seçimlerinin görünmeyen bir diğer mağlubu da BDP’dir. Seçimlere iki ayrı parti ile giren bu partinin alması gereken %8’lik oya karşılık Yaklaşık %3,5’luk oya oranına sahip olması aday seçiminde ve seçim stratejisinde önemli bir yanlış yapıldığının önemli bir göstergesidir. Böyle bir seçimde Sırrı Süreyya

Önder gibi bir ismi popülaritesi üzerinden aday göstermenin geçmişte benzer yanılgıyı Züfû Livaneli üzerinden yapan CHP deneyiminden ders almadıklarının bir göstergesi sayabiliriz.

Tablo.3. 30 Mart 2014 Belediye Başkanlığı Seçimlerinde İzmir’de Aldığı ve Alması Gereken Oy Oranlarına Göre Siyasal Partiler

İzmir			
	Alınan oy oranı	Alınması beklenen oy oranı	Gerçekleşme yüzdesi
CHP	49,60%	15,94%	311%
AK PARTİ	35,92%	44,37%	81%
MHP	7,97%	20,24%	39%
HDP	3,37%	0,73%	462%
BDP	0,00%	7,88%	0%
HDP+BDP	3,37%	8,61%	39%
DSP	0,53%	0,27%	196%
SAADET	0,52%	2,97%	18%
BBP	0,48%	1,63%	30%
İP	0,41%	0,07%	567%
HEPAR	0,24%	0,03%	843%
DP	0,17%	0,86%	20%
YURT-P	0,12%	0,01%	1745%
BTP	0,11%	0,40%	28%
HKP	0,09%	0,05%	189%
DYP	0,09%	0,10%	81%
TKP	0,09%	0,04%	210%
TURK PARTİ	0,08%	0,01%	636%
HAK-PAR	0,08%	0,11%	73%
BAĞIMSIZ	0,07%	3,48%	2%
MİLLET	0,04%	0,05%	72%
LDP	0,02%	0,29%	7%
HÜDA PAR	0,00%	0,43%	0%
A.P.	0,00%	0,00%	...
GENÇPARTİ	0,00%	0,00%	...
MYP	0,00%	0,00%	...
EMEP	0,00%	0,01%	0%
ÖDP	0,00%	0,02%	0%

İzmir Büyükşehir belediyesi seçimlerinde tek galip CHP gibi durmaktadır. Hem belediye başkanlığını almış hem de en yüksek oy oranına ulaşmış durumdadır. Ancak aday seçiminin doğruluğu konusunda da önemli bir başarıya imza attığı görülmektedir. Tüm Türkiye’deki oy oranları üzerinden bakıldığında alması gereken %16’lık oy oranına karşılık neredeyse üç katı bir fazlalıkla yaklaşık %50’lik bir orana ulaşmıştır.

AKP bütün iddiasına rağmen kamuoyunda başarılı icraatlara imza atmış saygın bir kişilik tanımlamasıyla cepheye sürdüğü eski bakanlardan Binali Yıldırım’da yanılgı görülmektedir. AKP İzmir’de alması gereken %44’lük oy oranına karşılık %38 civarında bir oy almıştır. Bu da seçimlerden başarısız çıkmasına neden olmuştur.

Seçimlerin bir diğer önemli başarısızlığını da MHP yaşamıştır alması gereken %20’lik oy oranına karşılık ancak %8’lik bir oy oranına ulaşan MHP ciddi bir aday tercih hatası yapmıştır. Burada da MHP oylarının CHP’ye kaydığını düşünebiliriz.

Seçimlerin başarısız bir dördüncü partisi de BDP’dir. BDP, HDP ortaklığının %8,5’luk bir orana ulaşması gerekirken %3’lük bir oranda kalması önemli tercih hatalarına işaret etmektedir.

Tablo.4. 30 Mart 2014 Belediye Başkanlığı Seçimlerinde Ankara’da Aldığı ve Alması Gereken Oy Oranlarına Göre Siyasal Partiler

ANKARA			
	Alınan oy oranı	Alınması beklenen oy oranı	Gerçekleşme yüzdesi
AK PARTİ	44,82%	48,06%	93%
CHP	43,82%	15,50%	283%
MHP	7,77%	24,59%	32%
BBP	1,32%	2,37%	56%
HDP	0,87%	0,42%	207%
BDP	0,00%	2,96%	0%
HDP+BDP	0,87%	3,38%	26%
SAADET	0,48%	3,79%	13%
YURT-P	0,16%	0,00%	4035%
HEPAR	0,13%	0,03%	406%
BAĞIMSIZ	0,12%	0,66%	18%
BTP	0,11%	0,25%	42%
DP	0,10%	0,73%	14%
DSP	0,06%	0,23%	26%
HAK-PAR	0,06%	0,04%	163%
HKP	0,05%	0,03%	203%
DYP	0,04%	0,05%	84%
TURK PARTİ	0,04%	0,01%	288%
MİLLET	0,03%	0,03%	88%
LDP	0,01%	0,06%	21%
HÜDA PAR	0,00%	0,09%	0%
A.P.	0,00%	0,00%	...
TKP	0,00%	0,02%	0%
GENÇPARTİ	0,00%	0,00%	...
MYP	0,00%	0,00%	...
EMEP	0,00%	0,00%	0%
ÖDP	0,00%	0,03%	0%
İP	0,00%	0,05%	0%

Ankara’daki seçimlerin de galibi CHP görünmektedir. 2009 seçimlerinde AKP’yi ciddi biçimde zorlayan MHP adayı Mansur Yavaş’ı transfer ederek önemli bir çıkış yapan CHP doğru adayla hedefe ulaşmayı kıl payı kaçırmış görünmektedir. CHP %15,5’lerde olması gereken oyunu %44’lere çekerek önemli bir başarı yakalamıştır. Bir önceki seçim başarısı ortadayken böyle önemli bir kozu CHP’ye kaptıran MHP’nin yanlış aday seçimi yüzünden tabanındaki oyları da en azından bu seçim için CHP’ye kaptırmış görünmektedir.

AKP belediye başkanlığını kazanmış olmakla birlikte başkanlıkta 5. Dönemine giren Melih Gökçek’i aday göstererek büyük bir riske girmiştir. Bunun sonucunda da seçimleri ancak ucu ucuna kazanabilmiştir ve alması gereken oy oranına da ulaşamamıştır. Oysa Ankara’nın ilçelerinde iki dönemdir son derece başarılı sonuçlar alan Altındağ ve Keçiören belediye başkanları mevcut adaya önemli alternatif olabilecek durumdaydılar. Doğru aday seçiminin ne kadar önemli olduğunu Ankara’da bir kez daha teyit etmiş olduk.

HDP, BDP toplamda başarısız olan bir diğer parti (ler) olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Yalnızca belirli bir kesime yüklenerek büyükşehirlerde başarı elde etmenin mümkün olmadığını da böylece görmüş oldukları umudu beslenebilir. Aksi taktirde galiptir bu yolda mağluptan öte bir slogan üretemeyecek gibi görünmektedirler.

Tablo.5. 30 Mart 2014 Belediye Başkanlığı Seçimlerinde Kocaeli’nde Aldığı ve Alması Gereken Oy Oranlarına Göre Siyasal Partiler

KOCAELİ			
	Alınan oy oranı	Alınması beklenen oy oranı	Gerçekleşme yüzdesi
AK PARTİ	50,59%	47,15%	107%
CHP	26,16%	17,65%	148%
MHP	14,05%	19,83%	71%
SAADET	4,96%	3,29%	151%
HDP	2,36%	0,46%	518%
BDP	0,00%	6,52%	0%
HDP+BDP	2,36%	6,98%	34%
BBP	0,64%	1,54%	41%
DP	0,35%	0,94%	37%
HEPAR	0,18%	0,04%	469%
BTP	0,14%	0,32%	45%
DSP	0,09%	0,45%	21%
İP	0,09%	0,08%	110%
HAK-PAR	0,09%	0,07%	125%
BAĞIMSIZ	0,09%	0,92%	9%
HKP	0,07%	0,04%	183%
DYP	0,06%	0,10%	67%
MİLLET	0,05%	0,03%	168%
LDP	0,02%	0,30%	7%
HÜDA PAR	0,00%	0,17%	0%
ÖDP	0,00%	0,05%	0%
TKP	0,00%	0,03%	0%
TURK PARTİ	0,00%	0,02%	0%
YURT-P	0,00%	0,01%	0%
EMEP	0,00%	0,00%	0%
A.P.	0,00%	0,00%	...
GENÇPARTİ	0,00%	0,00%	...
MYP	0,00%	0,00%	...

Kocaeli büyükşehir belediye seçimlerinde de en büyük galip yine CHP olarak görülmektedir. CHP alması gereken yaklaşık %18'lik oya karşın yaklaşık %26'lık bir oy oranına ulaşmıştır.

Seçimlerin bir diğer galibi de AKP'dir. Alması gereken %47'lik oy oranına karşılık yaklaşık %51'lik bir oy oranına ulaşmış ve ayrıca belediye başkanlığını da kazanmıştır.

Bu büyükşehirin mağlubu da yine MHP olmuştur. MHP alması gereken yaklaşık %20'lik oy yerine %14'lük oy oranıyla yetinmek zorunda kalmıştır. MHP seçmeninin burada da oyunu CHP'ye kaydırıldığı söylenebilir.

Bu seçimlerdeki bir diğer mağlup da BDP, HDP siyasi partileridir. Almaları gereken %7'lik oy oranını yakalayamamış yaklaşık %2'lik oy oranında kalmışlardır. Bu da merkezden aday belirleyip, merkezden belirlenen stratejilerle sürdürülen seçimlerin etkisizliğine önemli bir örnek olarak gösterilebilir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye'de yerel seçimlere çok büyük oranlarda siyasal parti merkezlerinin ve ulusal politikaların vesayet etkisi damgasını vurmaktadır. Siyasi parti merkezlerinde tek bir kişi tarafından ya da bir azınlık

tarafından belirlenen yerel adayların isabet derecesinin tam olduğunu söylemek çok da mümkün görünmemektedir. Burada temel başarı ölçütü seçimleri kazanmak değildir.

Tek başarı ölçütü seçimleri kazanmak olsaydı şayet Ankara Büyükşehir belediye başkanı Melih Gökçek en başarılı aday olarak karşımıza çıkardı. Oysa tablo 3'e bakıldığında bu seçimin başarılı bir seçim olmadığı görülmektedir.

Yerel seçimlere ulusal siyasetin vesayet etkisi yalnızca seçimlerde kazanç ya da kayıpla da ölçülemez. Yerelin temsiline ilişkin sorunlar kamu yönetimine son dönemlerde damgasını vuran yönetim kavramı açısından da olumsuz anlamlar içermektedir. Yerelin özellikle STK'ların ya da diğer gönüllü kuruluşların etkisinin hiç olmaması ya da zayıf olması halkın demokrasiye olan inancını azalttığı gibi yerel yönetimlerin etkinliği ve işlevselliği önünde de ciddi engeller oluşturmaktadır.

Dünya'da ve Türkiye'de değişen seçmen profili daha katılımcı, şeffaf, hesap verebilir bir yönetim anlayışı istemektedir. Tepeden inmece bir iradeyle bir şekilde atanmış yerel yöneticilerin bu niteliklere sahip bir yerel yöneticilik anlayışını sergileyecekleri ya da sahiplenecekleri son derece şüphelidir. Zaten uygulamalarda da bunun gerçekleşmediğini rahatlıkla gözlemlemek mümkündür.

Tepeden atanan çoğunlukla da yerel özelliği bulunmayan yöneticilerin yerelin ortak çıkarları ya da sorunları doğrultusunda hareket edebilme kabiliyetleri de son derece kısıtlı olacaktır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki bu durum kader değildir.

Siyasal partilerin merkezi karar organlarının birden fazla kişiyi aday göstermesi ve yerel seçmenlerin de bu listeden dilediklerini seçmeler suretiyle uygulanabilecek bir liste yöntemi hem daha demokratik ve hem de yerelin görüşünü daha fazla yansıtabilecektir. Bu aynı zamanda merkezin tek seçiciliğine de bir tür meşruiyet kazandırabilecektir.

Daha demokratik seçimler, daha demokratik yapılanmaları beraberinde getirecektir. Bu da yerel yapıların sürdürülebilirlik kazanmalarında anahtar bir unsur haline gelebilecektir.

KAYNAKÇA

Anan, K (2011); A Strategy for Improving the Integrity of Elections worldwide, http://kofiannanfoundation.org/sites/default/files/deepening_democracy_0.pdf
Erişim tarihi 20.07.2014.

Akbulut, Ö (2004); "Yerel Seçimlerin Yerelliği", Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, sayı17-18.

Bostancı, N (2014); Editörün Notu, İletişim ve Diplomasi 30 Mart 2014 Yerel Seçimleri Özel Sayısı Yıl2 Mayıs 2014, ss. 1-2.

Çaha, Ö ve Guida, M (2011); Türkiye'de Seçim Kampanyaları, Orion Kitabevi: Ankara.

Çitçi, O (2005); Yerel Seçimler Coğrafyası1963-1999, TODAİE: Ankara.

Demiral, B (2013); Siyaset, Ekonomi, Yönetim Sarmalında Bölge, Paradigma Akademi Yayınları: Edirne

Erençin, A (2007); "Türkiye'de Belediye Başkanlığı'nın Gelişimi ve Artan Önemi" Özgür H ve Acar M (ed) Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II: Uygulama, Nobel Yayınları: Ankara

Hambleton, R ; Savitch H.V. ve H Wallman (2004); Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America, Palgrave: Londra.

Judge, D; Stoker, G ve S.H. Wolmen (2010); Theories of Urban Politics, Sage Publ: Londra.

Kamalak, İ; Kiriş M H ve H Gül (2013); "Türkiye'de Siyasal Partilerin Belediye Başkan Adayı Belirleme Etkinliği'nin 29 Mart 2009 Yerel Seçimleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt22, Sayı3, Temmuz 2013 ss1-30.

Keleş, R (2004); Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi: İstanbul.

Svedin, U ve H Aniansson (2002); Sustainability, Local Democracy and the Future: The Swedish Model, Springer+Science Business Media.

Yıldırım, S (1993); Yerel Yönetimler ve Demokrasi, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi, IULA-EMME: Ankara.

TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN E-DEMOKRASİ GELİŞİM MODELLERİ AÇISINDAN İNCELENMESİ

ANALYSIS OF METROPOLITAN MUNICIPALITIES IN TURKEY IN TERMS OF DEVELOPMENT MODELS E-DEMOCRACY

Melih Engin

Yard. Doç. Dr.

Fatih Gürses

Araş. Gör. Uludağ Üniv. İnegöl İşletme Fakültesi

ÖZET

Türkiye’de özellikle son dönemlerde demokrasi tartışmaları yeni bir boyut kazanmıştır. Bu boyut bilgi ve iletişim teknolojileri yoluyla demokrasinin tabana yayılması olarak ifade edilebilir. E-demokrasi e-devlet literatürü içerisinde yer alan bir boyut iken aynı zamanda Türkiye açısından e-devlet uygulamalarının en zayıf halkası görünümündedir. Bu minvalde özellikle demokrasinin beşiği olarak kabul edilen yerel yönetimlerde e-demokrasi pratiklerini arttırmak önem arz etmektedir. Bu noktada İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü de bir “yerel e-demokrasi programı genelgesi” yayınlamak suretiyle dikkatleri yerel yönetimlerde e-demokrasi uygulamalarının yaygınlaştırılması hususuna çekmek istemiştir.

Bu çalışma ampirik bir çalışma olup, çalışma kapsamında Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin web siteleri ve kullandıkları web 2.0 araçları OECD, Aström ve Caldwor’un e-demokrasi gelişim modellerinden hareketle oluşturulan bir “yerel yönetimler için e-demokrasi uygulamaları envanteri” yardımıyla incelenerek e-demokrasi uygulamaları açısından analize tabi tutulmuştur.

Çalışma neticesinde, Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinde e-demokrasi uygulamalarının düşük seviyelerde kaldığı görülmüştür. Var olan sınırlı sayıda e-demokrasi uygulamasının ise OECD ve Nair’in modelinde “Bilgilendirme” merhalesine, Aström’ün modelinde ise “Zayıf E-Demokrasi” modeline tekabül ettiği gözlenmiştir. Sonuç itibarıyla Türkiye’de büyükşehir belediyelerinde e-demokrasi uygulamalarının daha “başlangıç” düzeyinde olup, “ileri e-demokrasi” yolunda atılacak daha çok adımın olduğu söylenebilir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim-Demokrasi İlişkisi, Büyükşehir Belediyesi, E-Demokrasi, E-Demokrasi Gelişim Modelleri, Website, Web 2.0

ABSTRACT

Especially in recent years, debates on democracy has gained a new dimension in Turkey. This dimension can be expressed as the diffusion of democracy through information and communication technologies. E-democracy is a part of e-government and it seems like the weakest link. So that, it is important to increase practices of e-democracy in especially local governments. And also, General Directorate of Local Authorities under the Ministry of Interior wanted to call attention to spread of e-democracy applications in local governments by publishing a “circular for local e-democracy program”.

This is an empirical study and in this study we searched and analysed the local governments’ web sites and web 2.0 tools in meaning of e-democracy applications. This analysis has been constructed on “inventory of e-democracy applications for local governments” which is formulated according to OECD, Aström and Nair’s e-democracy models.

According to results, e-democracy applications of the metropolitan municipalities in Turkey remained at low levels. It has observed that a few applications of metropolitan municipalities correspond to “Information” level according to OECD and Nair e-democracy model, and also “thin e-democracy” level in Aström model. As a result, e-democracy applications in metropolitan municipalities in Turkey are mostly in “beginning” level, that is, we can say that there are more steps for “forward e-democracy”.

Keywords: Local Government-Democracy Relation, Metropolitan Municipality, E-Democracy, Development Models of E-Democracy, Website, Web 2.0

1. GİRİŞ

İnsanlar var oldukları günden beri çeşitli araç ve gereçler icat etmek suretiyle hayatlarını kolaylaştırmaya çalışırlar. Aynı zamanda benimsedikleri üretim faaliyetleri ve hayat tarzından hareketle de insanlık çeşitli evrelere ayrılır. Bu şekilde insanlık çok uzun bir dönem tarım toplumu olarak anılmış, daha sonra İngiltere’de su buharının çevirici güç olarak kullanılmaya başlamasından sonra Sanayi Devrimi gerçekleştirilmiş ve makineye dayalı üretim topluma egemen olmuş ve insanlık Sanayi Toplumu olarak anılmaya başlamıştır. Bugün ise insanlığın girdiği dönem icadı 19. yüzyılın ikinci çeyreğine rastlayan ilk bilgisayarlardan hareketle anılan “Bilgisayar Çağı” olarak adlandırılır. Çeşitli kaynaklarda bugünkü döneme “teknoloji çağı”, “bilgi çağı”, “bilgi çağı”, “dijital çağ”, “bilgi ve iletişim çağı”, “internet çağı” gibi adlar da verilmektedir. Fakat hangi ismi kullanacak olursak olalım günümüze bilgisayar ve özellikle de internet temelli teknoloji kullanımının yön verdiğini söylemek mümkündür. Özellikle internetin ortaya çıkmasıyla beraber kişisel ve bağlantısız bilgisayar kullanımı geline nokta tüm dünyayı birbirine çok hızlı ve kolay bir şekilde bağlama işlevi görmüştür.

Vatandaşlarının haklarını güvence altına alma, toplumsal hayata yön verme ve vatandaşlara kamusal alanda hizmet etme gibi sorumlulukları üzerine almış devletler her dönemin doğasına uygun ve imkanları nispetinde hareket etmek suretiyle bu sorumluluklarını en iyi şekilde yerine getirmeye çalışmaktadırlar. Bu amaçla devletler günümüzde yukarıda anılan gelişmeler paralelinde örgüt yapılarını ve iş görme biçimlerini yeniden gözden geçirmekte, çağın gerekliliklerine göre imkanlarını seferber etmektedir. Öte yandan toplumların gelişim seyrine yön veren devlet dışı aktörler de (Uluslararası ve Ulusüstü Örgütler, Yerel Yönetimler, Sivil Toplum Kuruluşları, Küresel Sermaye Şirketleri vb.) en az devletler kadar bu değişim ve dönüşüm süreçlerinde aktif rol oynamaktadır. İşte e-devlet ve onun bir boyutu görünümünde olan e-demokrasi kavramları da bu etkileşimli sürecin bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

Bu çalışmada öncelikle “demokrasi” kavramına açıklık getirilmeye çalışılacak, ardından kamu yönetimi örgütlenmesinin bir boyutu olan ve günümüzde önemi giderek artan kurumlar olan “yerel yönetimler” ile demokrasi arasındaki ilişki ele alınacak, devamla bilgi ve iletişim teknolojilerinin demokrasiye ne gibi katkılar sağlayacağı “e-demokrasi” başlığı altında incelenmeye çalışılacaktır. E-demokrasinin uygulamada hangi safhalarda karşımıza çıkabileceği veya başka bir ifadeyle e-demokrasinin gelişim seyri ise literatürden hareketle “e-demokrasi gelişim modelleri” başlığı altında sunulacaktır. Ve son olarak da Türkiye’deki Büyükşehir Belediyeleri bu e-demokrasi gelişim modellerinden hareketle web site ve web 2.0¹⁴⁴ merkezli bir ampirik araştırmaya tabi tutulacaktır.

2. Demokrasi

Demokrasi kelimesi kökü itibariyle “demos” ve “kratos” (farklı kaynaklara göre “krasi”, “kratein” şeklinde) olmak üzere iki kelime kökünden meydana gelen bir kavramdır. “Demos” kelimesi Antik Yunan’da “halk, halk kitlesi, yurttaşlık, tam yurttaşlık, ekklesia’da bir araya gelen Atinalı topluluğu, insanlar” anlamlarına gelmektedir. “Kratos” ise “yönetmek, yönetim, otorite, iktidar, idare, hükümet etme, egemen olmak, iktidar kullanmak” gibi anlamlara sahiptir. Bu bakımdan demokrasi en basit ifade ile “halkın iktidarı, halk egemenliği” olarak ifade edilebilir (Sartori, (t.y.): 1; Mayo,1964: 18; Sartori, 1996: 22; Dahl, 1996: 3; Şaylan, 1998: 13; Dahl, 2001: 11; Schmidt, 2001: 13).

Dahl, demokrasinin ve demokratikleşmenin dinamik bir süreç olduğuna vurgu yapmaktadır (Dahl, 2001: 27). Bu bağlamda tarihsel gelişim seyriyle de paralellik arz edecek şekilde demokrasiyi doğrudan demokrasi, liberal/temsili demokrasi ve katılımcı/müzakereci demokrasi şeklinde ilerleyen bir düzlem dahilinde ele alabilmek mümkündür: Günümüzden 2200 yıl öncesinde Antik Yunan kent devletinde uygulama sahnesine çıkmış olan doğrudan demokrasinin “ölçek büyüklüğü” nedeniyle günümüzde uygulanma imkanının kalmaması neticesinde demokratik temsil doğmuş ve bunun ulus devletlerde “liberal/temsili demokrasi” adıyla kendisine yer bulması, fakat uygulamada temsili demokrasinin de bir takım yetersizliklere yol açtığı görülmüştür üzerine “halkı karar alma süreçlerine daha fazla dahil etme” anlayışıyla katılımcı demokrasi gündeme gelmiştir (Gürses, 2012: 14-15).

¹⁴⁴ Web 2.0, O'Reilly Media tarafından 2004'de kullanılmaya başlayan bir sözcüktür ve ikinci nesil internet hizmetlerini -sosyal ağ siteleri, bloglar, vikiler, rss, folksonomiler, mashuplar,- yani internet kullanıcılarının ortaklaşa ve paylaşarak yarattığı sistemleri tanımlar. Kelimenin tam anlamı tartışmaya açıktır, Tim Berners-Lee gibi teknoloji uzmanları da bu kelimenin manasını sorgulamaktadırlar. Detaylı bilgi için bkz. http://tr.wikipedia.org/wiki/Web_2.0

Bugün tartışılan ise demokrasinin geldiği nokta olan katılımcı/müzakereci demokrasi merhalesini bilgi ve iletişim teknolojilerinin imkanlarından faydalanmak suretiyle uygulanabilir kılmak ve hatta daha da ötesine gidip e-referandum, e-oylama gibi araçları uygulamaya koymak suretiyle doğrudan demokrasiyi tekrardan uygulanabilir kılmaktır.

Öte yandan ister geleneksel yöntemlerle, isterse de bilgi ve iletişim teknolojilerinin yardımıyla olsun siyasal katılımın küçük gruplar ekseninde gerçekleştirildiğinde daha anlamlı olacağına vurgu yapan Sartori'den (1996: 126) hareketle yerel yönetimlerin demokrasi için ideal bir uygulama alanı olabileceği söylenebilir. Bu minvalde yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişkiyi daha detaylı bir şekilde ele almak anlamlı olacaktır.

3.Yerel Yönetimler ve Demokrasi İlişkisi

Yerel yönetimler; merkezi yönetimin dışında yerel halkın ortak ihtiyaç ve beklentilerini karşılamak adına karar organları doğrudan halk tarafından seçilerek oluşturulan demokratik ve özerk bir yönetim birimi, kamusal örgütlenme biçimidir (Bozkurt vd., 2008: 258). Tanımdan hareketle söyleyecek olursak yerel yönetimler; halk katılımı, seçimler, etkin hizmet, özgürlük, özerklik gibi demokrasinin pek çok değerinin hayata geçirilebildiği kurumlar olmalarından ötürü demokrasiyle yakından ilişkilidirler (Pustu, 2005: 127).

Günümüzde birçok düşünür yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki zorunlu ilişkiye vurgu yapmaktadır. Yerel yönetimlerin demokrasi ile ilişkisi tarihi süreç içerisinde devam ettiği gibi bugün de çeşitli şekillerde devam etmektedir (Ökmen ve Parlak, 2008: 36-39) Öyle ki yerel yönetimler ile yerel demokrasi arasında bire bir ilişki kurulması dolayısıyla zaman zaman kavram kargaşası da yaşanmaktadır (Aykaç, 1999: 2).

Yavuz ve Keleş'e göre (1983: 25) günümüzde neredeyse tüm ülkelerde yerel yönetimler demokratik kurumların önde gelenleri arasında yer almaktadır. Bunun sebebi ise şüphesiz yerel yönetimlerin halkın kendi kendisini yönetmesine imkan tanıyan kurumlar olmasıdır. Halk seçimler vasıtasıyla yöneticileri belirler. Fakat seçimler yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar olarak nitelendirilebilmesinin yegane koşulu değildir. Yerel yönetimler bunun da ilerisine giderek halkın yönetime katılımını, karar alma süreçlerine dahil edilmesini sağlamanın yollarını aramakla asıl demokratik hüviyetine o zaman kavuşabileceklerdir.

Yönetime katılım en iyi surette yerel düzeyde gerçekleşebilir. Demokrasinin ülke düzeyinde sağlıklı işleyebilmesinin yolu ise bireylerin karar alma süreçlerine doğrudan katılabildikleri ve günlük hayatları üzerinde bu sayede denetimde bulunabildikleri için yine yerel yönetimlerden geçer (Yıldırım, 1993: 90). İşte bu yüzden yerel düzeyde demokratik katılımı arttırmak ve demokratik müesseseleri pekiştirmek suretiyle daha demokratik yerel yönetimlere ulaşabilmek mümkündür.

Öte yandan günümüzde vatandaşların siyasal katılıma olan ilgilerinin ve seçimlere katılım oranlarının giderek azaldığı literatürdeki çalışmalarda ifade edilmektedir (Erdoğan, (t.y.); Yılmaz, (t.y.); Özer, 2011) . Bu noktada bilgi ve iletişim teknolojilerinin demokratik süreci destekler mahiyette kullanımının siyasal katılıma dair kolaylaştırıcı ve ilgi arttırıcı bir unsur olacağı ve sonuç itibarıyla bilgi ve iletişim teknolojilerinin siyasal katılıma ve demokratik sürece katkı sağlayacağına vurgu yapılmaktadır.

4. E-Demokrasi

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamusal alanda kullanılması söz konusu olduğunda karşımıza çıkan kavram e-devlet olmaktadır. E-devlet kamusal hizmet sağlamak, yönetimin iş ve işlemlerini desteklemek maksadıyla bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımıdır. İşte bu geniş tanımdan hareketle e-devleti dört boyutta ele alabilmek mümkündür (Cook vd., 2002: 3); E-Hizmet, kamunun bilgi ve hizmet sunumunu elektronik ortamda gerçekleştirmesidir. E-Yönetim, kamu kurumları arasında bilgi akışını sağlamak ve yönetsel süreçleri daha verimli hale getirmek maksadıyla bilgi teknolojilerinin kullanımıdır. E-Ticaret, e-devletin vatandaşların vergi, fatura vb. ödeme, yönetimin ise ofis malzemesi satın alma, ihale, müzayede yapma gibi işlemlerini kapsamına alan boyutudur. Ve son olarak E-Demokrasi ise kamusal karar alma süreçlerinde vatandaş katılımını arttırmak maksadıyla internet ve e-mail gibi elektronik haberleşme araçlarının kullanılmasıdır.

E-demokrasi siyasal katılımı bilgi ve iletişim teknolojileri (BİT) yardımıyla gerçekleşen elektronik devrimi anlatmak için kullanılan bir kavramdır. Bu bağlamda e-demokrasi sanal meclis toplantıları, siber kampanyalar, anketler, kamuoyu araştırmaları, forumlar, toplantı gündem ve tutanaklarına erişim ve elektronik oylama dahil olmak üzere bir dizi vatandaş katılımını arttırıcı faaliyetleri bünyesinde barındırmaktadır (LaVigne, 2002: 1246).

İnternet başta olmak üzere bilgi ve iletişim teknolojilerinin imkanlarının demokrasiye hizmet eder mahiyette kullanımını ifade eden kavramlar arasında en yaygın ve en kabul görmüş olanı “e-demokrasi”dir. Bunun yanında literatürde bu kavramdan başka sanal demokrasi, tele demokrasi, siber demokrasi ve dijital demokrasi gibi kavramlar da mevcuttur. (Çetin, 2010: 52). Bu çalışmada da tercih edilecek olan kavram e-demokrasi olacaktır. Bu minvalde e-demokrasiyi “ bilgi teknolojilerinin demokratik süreçte kullanılması” (Gronlund 2002: 3) şeklinde genel ve sade bir şekilde tanımlayabilmek mümkündür. Fakat e-demokrasi kavramına daha detaylı bir açıklama getirebilmek adına literatürde yer alan bazı başkaca tanımlara da değinmek gerekmektedir:

“E-demokrasi; “bilgi ve iletişim teknolojilerinin ve stratejilerinin yerel, bölgesel, ulusal ya da küresel düzeyde politik sürece katılan demokratik kesimlerce (sectors) kullanılmasıdır” (Clift, 2003).

“E-demokrasi, vatandaş merkezli demokratik sürecin desteklenmesinde bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılmasıdır” (Kearns vd, 2002: 12).

“E-demokrasi, yönetimin interneti vatandaşlar arasında daha demokratik tartışma grupları meydana gelebilsin diye siyasal partiler ve çıkar gruplarına bilgi sağlama, onlarla iletişime geçme maksadıyla kullanılmasıdır” (Phil Noble & Associates 2001: 1).

“Hansard Society’ e göre; E-demokrasi vatandaşların siyasi katılımını birbirleriyle ve temsilcileri ile yeni bilgi ve iletişim teknolojileri kanalıyla bağlantı sağlayarak genişletme çabalarıdır” (Aktaran Chadwick, 2003: 448).

“e-Democracy National Project’e göre; E-demokrasi iki seçim dönemi arasında yerel karar almada vatandaş katılımını arttıracak yeni teknolojilerin gücünden yararlanma çabalarıdır” (Local E-Democracy National Project, 2005: 9).

E-demokrasi bazı ülkelerde ve bazı yönetim birimlerince “e-oylama”yla eşdeğer manada kullanılmakla beraber e-oylama vatandaş demokratik karar alma süreçlerine dahil eden tek mekanizma değildir. 2002 yılında Birleşik Krallık tarafından yayınlanan elektronik demokrasi için politika geliştirmeye odaklanan bir danışma metninde e-demokrasi, e-katılım ve e-oylama olmak üzere ikiye ayrılır (Macintosh, 2004: 1). Clift’e göre ise e-demokrasi kavramı totalde bir çok demokratik kesim (sectors) ve aktörün beraber çalışmasının ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda e-demokrasinin kapsamına siyasal partilerin yürüttükleri online siyasi kampanyalar, online lobicilik ve siyasi savunuculuk, temsili kurumlarca geliştirilmiş demokrasiye dönük e-devlet uygulamaları, medya ve portal web siteleri, internet endüstrisi ve teknik topluluklar tarafından sağlanan teknik standartlar ve araçlar (örneğin web 2.0 uygulamalarının her biri...), sivil toplumun BİT temelli çabaları (e-sivil toplum) ve e-yurttaş faaliyetleri gibi alanların her biri dahil edilebilir (Clift, 2002). Literatürde e-demokrasinin uygulama alanlarını çeşitli şekillerde sistematize eden ve belirli gelişim evreleri itibarıyla basamaklandırmak suretiyle ele alan çalışmalar bulunmaktadır. Bu konu aşağıda “e-demokrasi gelişim modelleri” başlığıyla ele alınacaktır.

5. E-Demokrasi Gelişim Modelleri

E-Demokrasi birden fazla düzlemde gerçekleştirilen faaliyetler bütünüdür. Bu anlamda e-demokrasi için bir düzlem web site, web 2.0 teknolojileri, mobil telefonlar, kiosk tarzı terminaller vb. gibi uygulama araçları üzerinden kurulabilirken diğer taraftan bir düzlem de bu uygulama araçları ile gerçekleştirilen bilgi paylaşımı, danışma, müzakere vb. gibi e-demokratik faaliyetler bağlamında kurulabilir. Ve işte aslında “e-demokrasi gelişim modelleri” bu iki düzlemin farklı noktalarda kesişmelerini sitemli bir şekilde tasnif eden modellerdir. Web siteler kurumlar açısından e-demokrasinin uygulamaya geçirileceği bir mecradır. Web siteleri üzerinden gerçekleştirilen her bir faaliyet ise diğer düzlemde (e-demokratik faaliyetler) bir karşılık

bulmaktadır. Örneğin web sitesinde kurumun faaliyet raporlarına yer vermesi e-demokrasinin ilk aşaması¹⁴⁵ olan vatandaşın bilgi sahibi kılınmasına örnek iken, yine web sitesinde kurumun vatandaşa dönük online anket doldurtması ise e-demokrasinin bir sonraki basamağı olan vatandaşa danışma aşamasına tekabül eder. Bu durum ise bize e-demokrasi uygulama araçlarıyla gerçekleştirilen her bir eylemin e-demokratik düzlemde bir anlam kazandığını ifade eder.

Aşağıda literatürden hareketle bazı e-demokrasi gelişim modellerine yer verilmiştir. Şüphesiz literatürde bu modellerin dışında da bazı başkaca e-demokrasi gelişim modelleri yer almaktadır. Fakat bir takım sebeplerden ötürü bu modeller çalışma kapsamına dahil edilmemiştir. Öncelikle bu çalışma salt e-demokrasi gelişim modellerine odaklanmaktadır ve literatürde bazı modeller salt e-demokrasiye odaklanmayıp bir veya birden fazla boyutuyla e-devlet alan yazını içerisine dahil olacak nitelikte olduğundan bu çalışmaya dahil edilmemiştir (bkz. Moon, 2002; Kakabadse vd., 2003; Siau ve Long, 2004). Öte yandan bazı modeller ise e-demokrasiyi -buradaki çalışmaların ortak noktasını oluşturacak şekilde- aşamalı olarak ele almadıklarından ötürü yine bu çalışmanın kapsamı dışında bırakılmışlardır (Clift, 2003). Sonuç itibariyle belirtilen kıstaslar dahilinde aşağıda 6 farklı e-demokrasi gelişim modeline yer verilmiştir.

5.1. OECD'nin E-demokrasi Modeli

OECD'nin 2001 yılında yayınladığı “Citizens as Partners: OECD Handbook On Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making” adlı çalışmasında e-demokrasi üç aşamada ele alınmaktadır (OECD, 2001: 15-16):

Bilgilendirme: Devlet kendi inisiyatifi ile politika yapmada bilgiyi yayabilir veya vatandaş kendi istekleri ile bilgiye ulaşabilirler. Her iki durumda da bilgi akışı devletten vatandaşa doğru tek yönlüdür. Resmi kayıtlara erişim, resmi gazeteler ve resmi web siteleri bu aşama için örnek olarak gösterilebilir.

Danışma (Konsültasyon): Yönetim karar alma sürecinde vatandaşın geri bildirim alabilir veya isteyebilir. Geri bildirim almak için hükümet hangi konularda kimlerin fikirlerinin alınacağını belirler. Vatandaşın geribildirim almak hükümetin önceden vatandaşlara bilgi sağlamasını gerektirir. Böylece danışma, yönetim ve vatandaşlar arasında sınırlı bir iki yönlü ilişki meydana getirir. Yasa tasarısı hakkında yorumda bulunma ve kamuoyu araştırmaları örnek olarak verilebilir.

Aktif Katılım: Vatandaşlar politika belirleme ve karar alma sürecinde aktif rol alırlar. Aktif katılım (örneğin politika seçenekleri önermek gibi) vatandaşların politika üzerinde değişiklik yapma noktasında rol almaları anlamına gelmektedir. Bunun yanında politika formülasyonunda sorumluluk alma ve nihai karar verme yönetime aittir. Online olarak gerçekleştirilen açık çalışma grupları, konsensus konferanslar ve vatandaş jürileri bu aşamaya örnek gösterilebilir.

5.2. Aström'ün E-demokrasi Modeli

Aström (2001: 49-51), e-demokrasiyi hızlı demokrasi, güçlü demokrasi ve zayıf demokrasi olmak üzere üç model ile ele almıştır:

Hızlı Demokrasi : Bu modelin temelinde genel olarak e-demokrasi uygulamalarında vatandaşların politik karar vermede doğrudan katılımının olması fikri bulunmaktadır. Çoğunluğun toplumun bütün alanlarında kararı doğrudan etkilemesine izin verilmesine önem verilmektedir. Bilgi ve İletişim Teknolojileri(BİT) kullanımı bu modelde önemli bir yol olarak görülmektedir. Karar almada vatandaşın doğrudan katılımı için en önemli teknik engellerden birisi sık manuel kamu referandumlarının personelin uzun süreler uğraşmalarını gerektirmesidir. Bu modelde BİT, bu soruna teknik bir çözüm olarak öne çıkarılmıştır. İnternet tabanlı e-oylama teknolojilerine dayanan bu yaklaşımda bilgisayar ağları aracılığıyla bireylerin görüş ve fikirleri istenebilir, kaydedilebilir ve saklanabilir. Bu şekilde doğrudan demokrasinin sadece yerelde değil aynı zamanda ulusal ve hatta uluslararası alanda da uygulanabileceği ve bu sayede İnternet'in bir siber agoraya dönüştürülebileceği öngörülmektedir.

¹⁴⁵ Aşama kavramı literatürdeki “katılım merdiveni” anlamında kullanılmıştır. Buna göre demokrasinin en önemli göstergesi olan “siyasal katılım” faaliyetlerinin her bir örneği niteliği itibariyle farklı bir seviyeye işaret etmekte ve farklı bir güce sahiptir. Bkz. Sobacı (2010: 796).

Güçlü Demokrasi: Hızlı demokrasi gibi güçlü demokrasi de aktif katılımcı vatandaşlar istemektedir. Bu modelde ise kararların oluşturulma süreci karar alma sürecinden daha önemli görülmektedir. İnternet, kararların oluşturulması için bir tartışma ortamı olarak görülmektedir. Dolayısıyla güçlü demokrasi hızlı demokrasinin tersine karar alma sürecini yavaşlatıyor ve kararlar üzerinde daha çok ve daha geniş kesimlerce tartışılarak daha doğru kararların oluşturulmasını amaçlamaktadır. Güçlü demokrasi modelinde katılım sadece vatandaşlara güç katmakla kalmamakta aynı zamanda vatandaşların toplumsal olaylara karşı ilgi ve anlayışını artırma noktasında eğitici bir işleve de sahiptir.

Zayıf/İnce Demokrasi: Diğer iki modelin aksine, ince demokrasi vatandaş katılım düzeyinin artırılmasına önem vermemektedir. Bu modelde sıradan vatandaşlar politika ile ilgisiz ve katılımı etkisiz (unqualified) olarak algılanmaktadır. Bu model karar oluşturma ve karar alma süreçlerinin temsili demokrasi yerine internetten yapılması fikrine karşıdır. Bu yaklaşımda vatandaş İnternet üzerinden devlet ile ilgili hizmet alan bir müşteri gibi düşünülmektedir. Bu bağlamda internet seçimden önce adayların hedeflerini tanıttıkları, seçimden sonra ise hizmetlerin hedefe dönük ve daha verimli olması için kullanılan bir araç olarak düşünülmektedir. Bu demokrasi modelinde BİT kullanımının en az üç yolu bulunmaktadır: Birincisi siyasi örgütler destek toplamak ve bilgi yaymak için; ikincisi seçilmiş temsilcilerin desteklenmesi ve kendi liderliklerini geliştirmek için; üçüncüsü de vatandaşın kamu hizmetlerinden bir müşteri gibi faydalanmasının sağlanması için BİT kullanılır.

5.3. Coleman ve Gotze'nin E-demokrasi Modeli

Coleman ve Götze (2002: 5) e-demokrasinin nasıl işleyeceğine dair dört model geliştirmişlerdir:

Birincisi doğrudan veya plebisitçi demokrasi (referandumlu demokrasi) fikridir. Bulgular doğrudan demokrasinin desteklenmesinin temsili demokrasi kurumlarına duyulan memnuniyetsizlik ile doğru orantılı olduğunu göstermektedir.

İkincisinde ise çevrimiçi topluluklar yer almaktadır. Yönetimlerin çevrimiçi topluluklar ile nasıl bağlantı kuracağı üzerinde durulmaktadır.

Üçüncüsü, halkın düşüncelerini ölçme için hükümetlerin çevrimiçi teknikler üzerinde yoğunlaştığından bahsedilmekte ve çevrimiçi anketler ile fikir havuzları üzerinde durulmaktadır.

Dördüncüsünde, e-demokrasi modelinin kuşkusuz en zor kısmı olarak görülen çevrimiçi politika müzakerelerinde halkın da dahil edilmesinden bahsedilmektedir. Burada vurgu demokrasinin müzakereci yönüne yapılmaktadır. Bu adımda politika müzakerelerinde vatandaşları cesaretlendirmek için teknolojinin kullanılmasından bahsedilmektedir.

5.4. Caldow'un E-demokrasi Modeli

Caldow (2004: 4-8), E-devlet Enstitüsü (The Institute for Electronic Government - IEG) modelinin e-demokrasinin uygulanması ve tanımlanmasında bir atılım gerçekleştirdiğini belirtmektedir. The IEG vatandaştan-devlet ekseninde modelini "haberdar olmaktan dahil olan vatandaşlığa" doğru ilerletmiştir. Model Şekil 1'de gösterilmektedir.

Şekle göre sorumluluk ve etki derecelerini gösteren iki eksen dahilinde modelin açıklanması şu şekildedir:

Kademe I: Kamu kurumlarının kendilerine ait bilgileri internet üzerinden online olarak ulaşılabilir hale getirmeleridir. Bu aşama e-demokrasi taktiklerinde birinci merhale ve bu merhalede idareden vatandaşla doğru tek yönlü, eş zamanlı olmayan ve vatandaşın pasif konumunda olduğu bir bilgi akışı söz konusudur.

Kademe II: Bu kademede ise kurumlar vatandaşla aralarında iki yönlü iletişim kanallarını tesis etmek adına girişimde bulunurlar. Fakat hala idare ile vatandaş arasındaki ilişkinin mahiyeti eş zamanlı değildir. Vatandaşın yönetime e-posta ile ulaşabilmesi, idare tarafından gerçekleştirilen anketler bu kademede e-demokrasi uygulamalarına örnek olarak gösterilebilir.

Kademe II Çift Yönlü, Eşzamansız, Taktiksel • Eposta • Online fikir havuzları • Online anketler • Eposta uyarıları • Elektronik oylama yöntemleri	Kademe IV İnteraktif, Stratejik • E-dilekçe • E-danışma • Politika • Diploması • Şeffaflık • Sayısal Bölünme
Kademe I Pasif, Tek yönlü, Eşzamansız, Taktiksel • Araştırma bilgisi • Video Konferans • Mevzuat • Temsilcilerin izlenmesi	Kademe II İşbirlikçi, İnteraktif • İnternet ve medyanın dinamik izlenmesi • İşe gönüllülük, Koordinasyon • Bağış toplama • Online forum

Şekil 1. Caldow (2004)'un "E-Devlet Enstitüsü E-Demokrasi Modeli"

Kademe III: Bu kademedeki etkileşimli güce ulaşmaya çalışılır. Hala geniş ölçüde eş zamanlı olmayan iletişim söz konusu iken, öte yandan iletişimin işbirliğine dönüşmeye başladığı da gözlenmektedir. Seçim sürecinde online olarak gönüllü organize etme, online bağış toplama ve kampanya düzenleme, online seçmen kaydı gibi e-demokrasi uygulamaları bu kademedeki gözlenebilmektedir.

Kademe IV: Bu kademe kurumlar açısından öngörülebilir gelecekte e-demokrasi gelişmişliğinin en üst düzeyde olduğu aşamayı temsil etmektedir fakat en azından şimdi demokratik kurumların bir takım aktif pilot e-demokrasi uygulamalarını tesis etmiş olması beklenmektedir. Bu kademedeki iletişim etkileşimli, stratejik ve eş zamanlı şekilde gerçekleştirilmektedir. Ve son olarak bu kademe yerelden küresel uzanan bir e-demokrasi anlayışını temsil etmektedir.

5.5. Päivärinta ve Sæbø'nun E-demokrasi Modeli

Päivärinta ve Sæbø (2006: 823-830) geliştirdikleri dört e-demokrasi modelinin uygulanmasını e-posta, chat, bloglar ve tartışma forumları gibi çeşitli bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımına dayandırmaktadırlar. Bu dört e-demokrasi modeli iki temel özelliğe göre sınıflandırılır. Bunlar karara dahil etme ve gündem kontrolüdür. Karara dahil etme, bir toplumun bütün yetişkinlerinin politik tartışmalara ve karar verme süreçlerine dahil olmasına olanak sağlanmasıdır. Gündem kontrolü ise kararın kim tarafından verileceği ve kararın ne ile ilgili olacağı ile ilgilidir. Özellikle bu durum vatandaşlara gündeme konu taşınmalarına ve karar verme süreçlerinde aktif bir şekilde rol almalarına imkan verir. Päivärinta ve Sæbø'nun Dört E-demokrasi Modeli Çizelge 1'de gösterilmektedir:

Çizelge 1. Päivärinta ve Sæbø'nun Dört E-demokrasi Modeli

Gündemi Vatandaş Belirler	Partizan E-demokrasi	Doğrudan E-demokrasi
	Vatandaşlar görüşlerini belirtir ve mevcut güç yapılarını eleştirebilir. Mevcut yönetime veya önceden tanımlanmış siyasi karar alma süreçlerine	Vatandaşlar doğrudan karar verme süreçlerine dahil olurlar. Vatandaşlar çevrimiçi olarak kararları etkilemektedirler. Vatandaşlar hem kamu tartışmaları

	belli bir bağlantı yoktur. Vatandaşlar toplumsal kararlar için gündemi oluştururlar fakat karar verme yoktur. BİT, alternatif politik ifadelerin görünürlüğünü ortaya çıkarmaya çalışmaktadır.	için hem de karar verme işlemi için gündemi belirlerler. BİT, demokrasi için karar vericiler arasında koordinasyonu sağlamasıyla çok önemli bir önkoşuldur.
Gündemi Yönetim Belirler	Liberal E-demokrasi Yönetim seçimlere ve ilgili tartışmalara katılan vatandaşlara hizmet eder. Yönetim bilgilendirmek ve vatandaşlar tarafından da bilgilenmek ister. Karar verme aktivitelerine daha açık bir bağlantı bulunmamaktadır. BİT yönetim ile vatandaş arasında bilgi aktarımının kalitesi ve değerini geliştirmeye çalışır.	Müzakereci E-demokrasi E-demokrasi projeleri, vatandaşların toplumsal karar verme süreçlerinde vatandaşın da dahil edilmesi gibi spesifik amaçlarla kullanılır. Vatandaşlar belirli bir konuya ilişkin seslerinin duyulmasını beklerler. BİT, vatandaşın katılımını arttırmak ve karar verme süreçlerine dahil edilmek için geliştirilir.
	<i>Vatandaşlar dolaylı olarak karar verme süreçlerine dahildir.</i>	<i>Vatandaşlar karar alma süreçlerinde açıkça tanımlanmış bir role sahiptir.</i>

5.6. Nair'in E-demokrasi Modeli

Nair (2007: 151), gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerde, dört aşamadan oluşan bir dijital demokrasi modelinin kabul edildiği ve uygulandığını ifade etmektedir. Nair'in modeli bilginin açıklanmasından müteşekkil alt düzeyden çevrimiçi karar alınan üst düzeye doğru gelişen bir modeldir. Bu aşamalar vatandaşın internet aracılığıyla gösterdiği katılımın derecesine göre basamaklandırılmıştır:

Bilgilendirme: Bu aşamada kamu kurumları vatandaşların bilgi ve fikir sahibi olması adına politik konularla ilgili bilgi paylaşımında bulunurlar. Kamu kurumlarının web siteleri üzerinden idareye ilişkin çeşitli bilgileri paylaşması bu aşamaya örnek gösterilebilir.

Dinleme/Danışma (Konsültasyon): Bu aşamada kamu kurumları kurumsal web siteleri vasıtasıyla vatandaşlardan geri bildirim alabilir, vatandaşların tercihlerini öğrenebilirler. Yöneticilere e-posta gönderme, online anket doldurulması gibi yöntemler vatandaştan geri bildirim alınması adına kullanılabilecek uygulamalardır.

Online Müzakere: Bu aşamada vatandaşlar ve kamu kurumları politik konuları online olarak müzakere edebilirler. Online tartışma forumları, seçilmişlerle anlık mesajlaşma kanallarının kullanılması bu aşamaya örnek gösterilebilir.

Online Karar Verme: Vatandaşlar bu aşamada, internet üzerinden bilgisayar destekli işbirlikçi çalışmalar yaparak karar almaya katılırlar. E-referandum ve e-oylama gibi yöntemler bu aşamaya örnek gösterilebilir.

Yukarıda Clift'ten hareketle ifade edildiği üzere e-demokrasi uygulama araçları türlü türlüdür. Fakat bu çalışma e-demokrasi uygulama araçları içerisinde web siteleri ve web 2.0 teknolojilerini temel analiz nesnesi olarak kapsamına almasından ötürü aşağıda yer alan ampirik çalışmada da analize dahil edilecek e-demokrasi gelişim modellerinde indirgemeye gidilmiştir. Bu minvalde OECD, Aström ve Nair'in e-demokrasi modelleri web site ve web 2.0 teknolojileri temelli bu çalışmada kullanılabilecek modeller olarak belirlenmiştir.

6. Türkiye'deki Büyükşehir Belediyelerinin E-Demokrasi Gelişim Modelleri Ekseninde Analizi

6.1. Amaç

Bu araştırmanın genel amacı Aström, Nair ve OECD'nin e-demokrasi gelişim modelleri bağlamında Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin e-demokrasi profillerini web site ve web 2.0 araçları merkezli incelemektir. Çalışma dahilinde bu genel amaca ulaşabilmek adına aşağıdaki sorulara cevap aranmıştır:

1. Büyükşehir Belediyelerinin e-demokrasi uygulamaları açısından başarı oranları nelerdir?
2. Büyükşehir Belediyelerinin e-demokrasi gelişim modellerine göre başarı oranları nelerdir?
3. Her bir e-demokrasi uygulamasının madde bazında başarı oranları nelerdir?

4. Aström'ün e-demokrasi modeline göre büyükşehir belediyelerinin e-demokrasi uygulamaları açısından profili nedir?
5. Nair'in e-demokrasi modeline göre büyükşehir belediyelerinin e-demokrasi uygulamaları açısından profili nedir?
6. OECD'nin e-demokrasi modeline göre büyükşehir belediyelerinin e-demokrasi uygulamaları açısından profili nedir?

6.2. Önem

Bu çalışma son dönemlerde gerek uluslararası, gerekse ulusal düzlemde hızlı şekilde yaygınlaşmakta olan yönetim ve karar alma süreçlerinde BİT'lerden mümkün olan en üst düzeyde yararlanma kaygısını dikkate alması ve gündemine oturtması bakımından güncel; bu minvalde Türkçe literatürde çok fazla çalışılmamış e-demokrasi kavramı üzerinden e-demokrasi uygulamalarını belirli bir sistem dahilinde analiz etme adına geliştirilen e-demokrasi gelişim modellerini Türkiye'deki tüm büyükşehir belediyelerini de kapsamına dahil ederek incelemesi bakımından özgün; e-demokrasi'nin Türkiye açısından geldiği durum hakkında ilgilileri fikir sahibi kılacağı ve bu sayede uygulamada karşılaşılan eksikliklerin giderilmesi ve sorunların çözümü için karar alma konumundaki kişi ve kurumlara yönelik uygulanabilir öneriler sağlayacak olması bakımından işlevseldir.

6.3. Araştırma Modeli

Literatürde e-demokrasiye yönelik olarak yapılan ampirik çalışmaların genel olarak web site analizine dayandığı, bu şekliyle Clift'in yukarıda zikrettiği e-demokrasi kapsamında değerlendirilmesi gereken diğer unsurları bünyesine -belki bir yerde zorunlu olarak- dahil edemediği gözlenmiştir. Bu çalışmanın da temel veri nesnesi büyükşehir belediyelerinin web siteleri iken bununla beraber web 2.0 uygulamaları da diğer çalışmalardan farklı olarak çalışma kapsamına alınmıştır.

Bu minalde bu çalışma ampirik bir çalışma olup, çalışma kapsamında Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin web siteleri ve kullandıkları web 2.0 araçları oluşturulan bir "yerel yönetimler için e-demokrasi uygulamaları envanteri" yardımıyla incelenerek e-demokrasi uygulamaları açısından analize tabi tutulmuştur. Envanter büyükşehir belediyelerine 9 Haziran 2014 – 1 Temmuz 2014 tarihleri arasında uygulanmıştır. Envanterin her bir alt maddesi için üç farklı durum söz konusudur ve bu her farklı durum da 0, 1 ve 2 olmak üzere üç farklı rakam ile kodlanmıştır. Bu minvalde hiç yapılmayan/olmayan uygulama veya bilgi için "0" (sıfır), yapılan/olan uygulama veya bilgi için "2", kısmen yapılan/olan uygulama veya bilgi için ise "1" değeri kullanılmıştır.

6.4. Katılımcılar

Araştırmanın gerçekleştirildiği 2014 Haziran ayı yılı itibariyle Türkiye'de toplam 30 büyükşehir belediyesi bulunmaktadır. Buradan hareketle çalışmaya dahil edilen katılımcılar Türkiye'deki tüm büyükşehir belediyeleridir.

6.5. Veri Toplama Araçları

Araştırmacılar tarafından hazırlanan "yerel yönetimler için e-demokrasi uygulamaları envanteri" Aström ve Nair'in e-demokrasi gelişim modelleri için 39, OECD'nin e-gelişim modeli için ise 37 maddeden oluşmaktadır. Bu envanterin hazırlanma aşamasında öncelikle, konu ile ilgili yerli ve yabancı literatürden yararlanılmıştır (Web Site Analiz Araçları için: OECD, 2003; Holzer ve Kim, 2003, 2005; Scott, 2006; TÜSİAD, 2007, 2008, 2009; Miranda vd., 2009; Aktel, 2009; Sobacı ve Altınok, 2010; Karkın ve Çalhan, 2011; Negiz ve Saraçbaşı, 2012; UN, 2014; Web 2.0 Araçları için: O'Reilly, 2007; Breindl ve Francq, 2008; Chang ve Kannan, 2008; Bonsón vd., 2012;). Bunun yanında web site analizi dışındaki araçlar için (web 2.0 uygulamaları) literatüre ilaveten uzman görüşüne de başvurulmuş ve yapılan geri dönüşler dikkate alınarak envantere son hali verilmiştir.

6.6. Bulgular ve Tartışma

Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin e-demokrasi gelişim modelleri ekseninde değerlendirilmeye tabi tutulduğu bu çalışmada web site ve web 2.0 uygulamalarına odaklanıldığı daha önce ifade edilmişti. Buradan hareketle aşağıda yer alan çizelge 2’deki envanterde her bir e-demokrasi uygulamasının başarı yüzdeleri yer almaktadır. Buna göre;

- Sosyal ağ kullanımı (%96,67),
- Takvim ve gündemin belirtilmesi (%90,00),
- Kurumsal yapı hakkında bilgi verilmesi (%86,67),
- Meclis kararlarının yayınlanması (%86,67),
- Yürütülen hizmetler ve projeler hakkında bilgi verilmesi (%83,33),
- E-şikayet/E-dilekçe hizmetlerinin verilmesi (%73,33),
- Birimlerin ve yetkililerin iletişim bilgilerinin verilmesi (%70,00),
- Faaliyet raporlarının yayınlanması (%70,00),
- Bilgi edinme hizmetlerinin verilmesi (%70,00),
- Meclis üyelerinin listesinin sunulması (%68,33),
- Etkileşim destekli sosyal ağ kullanılması (%66,67),
- Meclis üyelerinin bağlı oldukları partilere ait bilginin verilmesi (%55,00),
- Belediye başkanına mesaj yollanabilmesi (%53,33),
- RSS/Atom teknolojileri ile özet akış bilgilerinin sunulması (%50,00)
- ve E-bülten, e-gazete, e-broşür, e-dergi, vb. yayın hizmetlerinin verilmesi (%50,00)

uygulamalarının %50 başarının üzerinde olduğu görülmektedir. Bununla birlikte Online Tartışma Forumu, Online Politika Danışma, Online Serbest Kürsü, Belediye Başkanı ve Seçilmişlerle Anında Mesajlaşma, Gelişmiş Tartışma Grupları, Online Referandum ve E-Oylama uygulamalarının ise hiç uygulanmadığı görülmektedir.

Ayrıca Çizelge 2’den Aström, Nair ve OECD’nin e-demokrasi gelişim modellerinin her bir aşamasında hangi e-demokrasi uygulamalarının yer aldığı gözlemlenebilir. Buna göre ele alınan modellere ilişkin şunlar söylenebilir:

- Her üç modelin de birinci aşamaları birbirleriyle örtüşecek e-demokrasi uygulamalarını barındırmaktadır. OECD ve Nair’de bu birinci aşamalar “Bilgilendirme” ortak adıyla verilmişken, Aström yönetimden vatandaşa tek yönlü bilgi akışının sağlandığı bu aşamayı “Zayıf E-Demokrasi” olarak adlandırmıştır.
- Nair ve OECD e-demokrasi modellerinde bir sonraki aşamalarını sırasıyla “Dinleme/Danışma” ve “Danışma” olarak belirlemişlerdir. Bu aşama da vatandaşın yönetime doğru olan bilgi akışına karşılık gelmektedir. Buradaki “Dinleme” ve “Danışma” kavramlarının ikisi de genel anlamda vatandaşın fikirlerinin öğrenilmesine imkan tanıma (e-posta gönderme vb. yoluyla), politika belirleme sürecinde vatandaşa danışma (Online Anket vb. yoluyla) şeklinde anlaşılabilir. Bu aşamadaki her bir e-demokrasi uygulamasının ortak özelliği ise vatandaş ile yönetim arasındaki bu etkileşimin “eş zamanlı” olmamasıdır.
- Nair ve OECD’nin yine bir sonraki aşamaları birbiriyle örtüşmektedir ve adları sırasıyla “Online Müzakere” ve “Aktif Katılım”dır. Bu aşamadaki e-demokrasi uygulamalarının ortak özelliği ise vatandaş ve yönetim arasında etkileşimin bu sefer “eş zamanlı” olmasıdır. Bu aşamaya tabiri caizse yönetimin sanal alemde vatandaşla yüz yüze görüşmesi denilebilir. Ve yine bu aşama vatandaşın aktif olarak politik tartışmalar yürüttüğü son aşamadır.
- Öte yandan Nair ve OECD’nin “eş zamanlı ve eş zamanlı olmayan etkileşim” nüansı ile ikiye bölerek ele aldıkları e-demokrasi uygulamalarını Aström kendi modelinde “Güçlü E-Demokrasi” adını verdiği aşamada birleştirmiştir. Bu şekliyle gerek eş zamanlı olsun, gerekse olmasın yönetim ile vatandaş arasındaki tüm etkileşimli süreçler Aström’e göre “Güçlü E-Demokrasi”ye karşılık gelmektedir.
- Aström ve Nair e-demokrasi modellerinde gelinecek son aşamayı kendi modellerinde sırasıyla “Hızlı E-Demokrasi” ve “Online Karar Alınması” olarak ifade etmişlerdir. Öte yandan “e-referandum” ve “e-oylama” gibi iki aracı içeren bu e-demokratik faaliyetlere OECD kendi modelinde yer vermemiştir. Yani bir başka deyişle OECD’nin e-demokrasi modeli “Aktif Katılım” ile son bulmakta ve e-demokrasinin “e-oylama” evresini bünyesine dahil etmemektedir.

Çizelge 2. E-demokrasi Uygulamaları Başarı Oranları.

E-demokrasi Uygulaması	Başarı Oranı (%)	ASTRÖM	NAİR	OECD
Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkilerine dair genel açıklama var mı?	46,67	Zayıf Demokrasi	Bilgilendirme	Bilgilendirme
Büyükşehir Belediyesinin kurumsal yapısı hakkında bilgi var mı?	86,67			
Büyükşehir Belediyesinin hizmetleri ve yürüttüğü projeler hakkında bilgi var mı?	83,33			
Büyükşehir Belediyesinin üyesi olduğu birlikler ve uluslararası işbirliğine ilişkin bilgi var mı?	23,33			
Büyükşehir Belediyesinin meclis üyelerinin bağlı oldukları partilere ait bilgi var mı?	55,00			
Büyükşehir Belediyesinin meclis üyelerinin listesi yer almakta mıdır?	68,33			
Büyükşehir Belediyesinin meclis üyeleri hakkında politik ve biyografik bilgiler yer almakta mıdır?	11,67			
Büyükşehir Belediye meclis üyelerinin iletişim bilgilerine yer verilmekte midir?	13,33			
Meclis dışındaki diğer birimlerin görev ve yetkilerine yer verilmekte midir?	46,67			
Her bir birimin yetkililerinin iletişim bilgilerine yer verilmekte midir?	70,00			
Yerel yönetim yasaları veya büyükşehir belediyesi kanununa yer verilmekte midir?	46,67			
Büyükşehir Belediyesinin meclis gündemine yer verilmekte midir?	90,00			
Büyükşehir Belediye meclisinin kararları veya karar özetlerine ulaşılabilen midir?	86,67			
Büyükşehir Belediyesinin faaliyet raporlarına yer verilmekte midir?	70,00			
Büyükşehir Belediyesinin meclis toplantıları canlı olarak yayınlanmakta mıdır?	13,33			
Büyükşehir Belediyesinin meclis toplantılarının web yayını arşivine ulaşılabilen midir?	3,33			
Vatandaşların e-mail yoluyla bilgilendirildiği bir sistem mevcut mudur?	36,67			
Vatandaşların SMS yoluyla bilgilendirildiği bir sistem mevcut mudur?	13,33			
Dijital Tv mevcut mudur?	6,67			
RSS/Atom gibi özet akışı uygulamalarına yer verilmekte midir?	50,00			
Wiki uygulaması var mıdır?	0,00			
Herhangi bir medya paylaşım ağına üye midir?	30,00			
Herhangi bir sosyal ağa üye midir?	96,67			
Blog uygulaması var mıdır?	0,00			
E-bülten, e-gazete, e-broşür, e-dergi, vb. yayınlamakta mıdır?	50,00	Güçlü Demokrasi	Dinleme/ Danışma	Danışma
Seçilmiş ve atanmışlara e-posta gönderme imkanı var mıdır?	26,67			
E-dilekçe/E-şikayet forumu var mıdır?	73,33			
Bilgi Edinme yasası çerçevesinde elektronik başvuru yapılabilmekte midir?	70,00			
Belediye Başkanına doğrudan mesaj gönderebilme imkanı var mıdır?	53,33			
Online kamuoyu yoklaması uygulanmakta mıdır?	0,00			
Online anket uygulanmakta mıdır?	36,67			
Etkileşim destekli sosyal ağ kullanımına imkan tanınmakta mıdır? (Kullanıcının içeriğe katkıda bulunmasına imkan tanınıyor mu?)	66,67			
Online tartışma forumu var mıdır?	0,00		Online Müzakere	Aktif Katılım
Online politika danışma var mıdır?	0,00			
Online serbest kürsü var mıdır?	0,00			
Belediye başkanı ve seçilmişlerle anında mesajlaşma imkanı var mıdır?	0,00			
Gelişmiş Tartışma Grupları var mıdır? (Konsensus Konferans, Vatandaş Jürileri, Açık Çalışma Grupları vb.)	0,00			
Online referandum uygulanmakta mıdır?	0,00	Hızlı Demokrasi	Online Karar Alınması	
E-oylama uygulanmakta mıdır?	0,00			

Yukarıda Çizelge 2’de büyükşehir belediyelerinde her bir e-demokrasi uygulaması için başarı oranlarına yer verilmekteydi. Çizelge 3’te ise e-demokrasi uygulamalarının tümünden büyükşehir

belediyelerinin her birinin ne kadar başarılı olduğunu gösteren “Büyükşehir Belediyelerinin E-Demokrasi Uygulamaları Genel Başarı Oranları” yer almaktadır.

Çizelge 3. Büyükşehir Belediyelerinin E-demokrasi Uygulamaları Genel Başarı Oranları.

Büyükşehir Belediyesi	Toplam Puan	Başarı Oranı (%)	Büyükşehir Belediyesi	Toplam Puan	Başarı Oranı (%)
Adana	34	44,00	Kayseri	35	44,87
Ankara	41	52,60	Kocaeli	40	51,28
Antalya	46	58,97	Konya	26	33,33
Aydın	20	25,64	Malatya	29	37,18
Balıkesir	19	24,36	Manisa	34	43,59
Bursa	40	51,28	Mardin	5	6,41
Denizli	34	43,59	Mersin	37	47,44
Diyarbakır	28	35,90	Muğla	34	43,59
Erzurum	21	26,92	Ordu	25	32,05
Eskişehir	32	41,03	Sakarya	43	55,13
Gaziantep	22	28,21	Samsun	29	37,18
Hatay	7	8,97	Şanlıurfa	16	20,51
İstanbul	40	51,28	Tekirdağ	12	15,38
İzmir	35	44,87	Trabzon	23	29,49
Kahramanmaraş	32	41,03	Van	16	20,51

“Büyükşehir Belediyelerinin E-Demokrasi Uygulamaları Başarı Oranları”nın hesaplanması ise şu şekildedir: Bir büyükşehir belediyesi, tüm ölçütler açısından tam puan (2) elde etmiş olsa Aström ve Nair’in modeline göre toplam 39 madden 78 puan, OECD’nin modeline göre ise toplam 74 puan toplayacak ve %100 başarı oranı sağlayacaktır. Bu doğrultuda, belediyelerin analiz sonucunda elde ettikleri puanların, elde edebilecekleri maksimum puana oranlanması, büyükşehir belediyelerinin başarı oranlarına işaret edecektir. Bu hesaplamalar çerçevesinde, analiz sonucunda en yüksek puanı elde eden Antalya, e-demokrasi uygulamaları açısından en yüksek başarı oranına sahip (%58,97) büyükşehir belediyesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Çizelge 3’deki verilere göre; Antalya’yı, %55,13 başarı oranı ile Sakarya, %52,60 ile Ankara, %51,28 başarı oranı ile Bursa, İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir belediyeleri takip etmektedir. Öte yandan Mardin %6,41, Hatay %8,97 ve Tekirdağ %15,38 başarı oranlarıyla e-demokrasi uygulamaları açısından Türkiye’deki büyükşehir belediyeleri içerisinde en düşük başarı oranına sahip büyükşehir belediyesi görünümündedir.

Çizelge 4. Büyükşehir Belediyelerinin E-demokrasi Modelleri Başarı Oranları.

Şehir	ASTRÖM			NAİR				OECD		
	<i>Zayıf Demokrasi</i>	<i>Güçlü Demokrasi</i>	<i>Hızlı Demokrasi</i>	<i>Bilgilendirme</i>	<i>Dinleme/Danışma (Konsultasyon)</i>	<i>Online Müzakere</i>	<i>Online Karar Alınması</i>	<i>Bilgilendirme</i>	<i>Danışma (Konsultasyon)</i>	<i>Aktif Katılım</i>
Başarı Oranı (%)										
Adana	64,00	8,33	0,00	64,00	14,29	0,00	0,00	64,00	14,29	0,00
Ankara	66,00	33,33	0,00	66,00	57,14	0,00	0,00	66,00	57,14	0,00

Antalya	76,00	33,33	0,00	76,00	57,14	0,00	0,00	76,00	57,14	0,00
Aydın	30,00	20,83	0,00	30,00	35,71	0,00	0,00	30,00	35,71	0,00
Balıkesir	26,00	25,00	0,00	26,00	42,86	0,00	0,00	26,00	42,86	0,00
Bursa	68,00	25,00	0,00	68,00	42,86	0,00	0,00	68,00	42,86	0,00
Denizli	52,00	33,33	0,00	52,00	57,14	0,00	0,00	52,00	57,14	0,00
Diyarbakır	52,00	8,33	0,00	52,00	14,29	0,00	0,00	52,00	14,29	0,00
Erzurum	30,00	25,00	0,00	30,00	42,86	0,00	0,00	30,00	42,86	0,00
Eskişehir	48,00	33,33	0,00	48,00	57,14	0,00	0,00	48,00	57,14	0,00
Gaziantep	34,00	20,83	0,00	34,00	35,71	0,00	0,00	34,00	35,71	0,00
Hatay	8,00	12,50	0,00	8,00	21,43	0,00	0,00	8,00	21,43	0,00
İstanbul	60,00	41,67	0,00	60,00	71,43	0,00	0,00	60,00	71,43	0,00
İzmir	58,00	25,00	0,00	58,00	42,86	0,00	0,00	58,00	42,86	0,00
K.maraş	50,00	29,17	0,00	50,00	50,00	0,00	0,00	50,00	50,00	0,00
Kayseri	50,00	41,67	0,00	50,00	71,43	0,00	0,00	50,00	71,43	0,00
Kocaeli	60,00	41,67	0,00	60,00	71,43	0,00	0,00	60,00	71,43	0,00
Konya	40,00	25,00	0,00	40,00	42,86	0,00	0,00	40,00	42,86	0,00
Malatya	40,00	37,50	0,00	40,00	64,29	0,00	0,00	40,00	64,29	0,00
Manisa	48,00	41,67	0,00	48,00	71,43	0,00	0,00	48,00	71,43	0,00
Mardin	10,00	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00
Mersin	52,00	45,83	0,00	52,00	78,57	0,00	0,00	52,00	78,57	0,00
Muğla	54,00	29,17	0,00	54,00	50,00	0,00	0,00	54,00	50,00	0,00
Ordu	44,00	12,50	0,00	44,00	21,43	0,00	0,00	44,00	21,43	0,00
Sakarya	62,00	50,00	0,00	62,00	85,71	0,00	0,00	62,00	85,71	0,00
Samsun	48,00	20,83	0,00	48,00	35,71	0,00	0,00	48,00	35,71	0,00
Şanlıurfa	24,00	16,67	0,00	24,00	28,57	0,00	0,00	24,00	28,57	0,00
Tekirdağ	16,00	16,67	0,00	16,00	28,57	0,00	0,00	16,00	28,57	0,00
Trabzon	28,00	37,50	0,00	28,00	64,29	0,00	0,00	28,00	64,29	0,00
Van	20,00	25,00	0,00	20,00	42,86	0,00	0,00	20,00	42,86	0,00
Ortalama	43,93	27,22	0,00	43,93	46,67	0,00	0,00	43,93	46,67	0,00

Çizelge 4’de büyükşehir belediyelerinin her bir e-demokrasi gelişim modeli ve modellerin her bir alt aşaması özelinde analiz sonuçlarına yer verilmektedir. Buna göre;

- Üç model açısından da birinci aşama kabul edilen aşamada (“Zayıf E-Demokrasi ve “Bilgilendirme” aşamaları) % 76 başarı oranıyla Antalya yine başı çekmektedir. Antalya’nın arkasından sıralama yukarıda verilen genel başarı oranı sıralamalarına göre biraz değişiklik göstermektedir: Burada 2. sıraya % 68 ile Bursa yerleşmekte, devamında ise Bursa’yı sırasıyla % 66 ile Ankara, % 64 ile Adana, % 62 ile Sakarya ve % 60 ile İstanbul izlemektedir. Genel başarı oranları açısından en düşük üç büyükşehir belediyesi ise yine burada da Hatay (% 8), Mardin (% 10) ve Tekirdağ (% 16) olmak üzere aynıdır.
 - Aström’ün “Güçlü E-Demokrasi” modeli özelinde en yüksek başarı oranı sırasıyla % 50 ile Sakarya, % 45,83 ile Mersin, %41,67 ile İstanbul, Kayseri, Kocaeli, Manisa büyükşehir belediyeleri iken, % 0 ile Mardin, % 8,33 ile Adana ve Diyarbakır, %12,5 ile Hatay ve Ordu büyükşehir belediyeleri başarı oranı en düşük olan büyükşehir belediyeleridir.
 - Aström’ün modelini yukarıda bahsedilen şekliyle iki aşamada ele alan Nair ve OECD’nin modellerinde ise her bir aşama için durum şöyledir:
- Nair “Dinleme/Danışma” ve OECD “Danışma” aşaması için en yüksek başarı oranlarının % 85,71 ile Sakarya, % 78,57 ile Mersin, % 71,42 ile İstanbul, Kayseri, Kocaeli, Manisa büyükşehir

belediyelerinde olduğu, yine bu aşama için en düşük başarı oranlarının ise % 0 ile Mardin, % 14,29 ile Diyarbakır ve Adana büyükşehir belediyelerine ait olduğu gözlemlenmektedir.

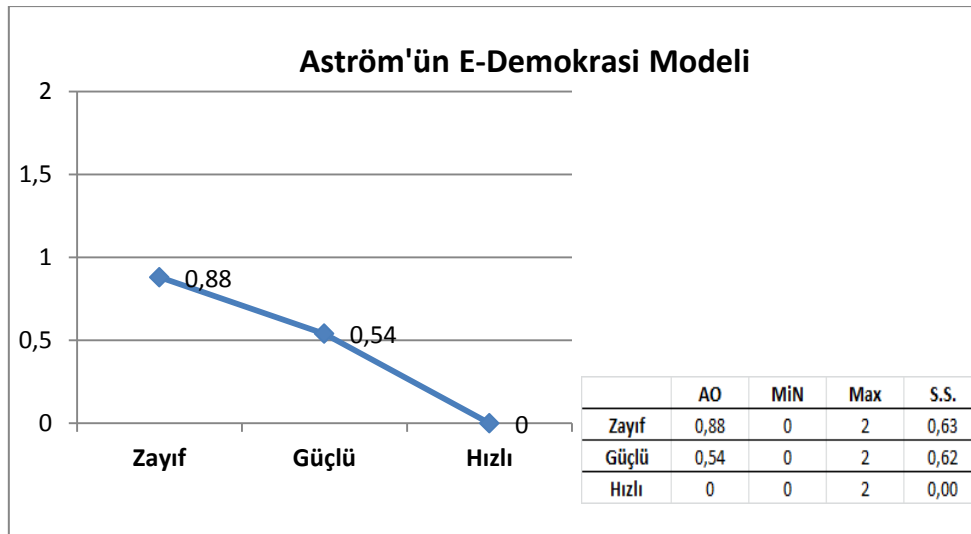
- Nair “Online Müzakere” ve OECD “Aktif Katılım” aşamasında ise hiçbir büyükşehir belediyesinin herhangi bir e-demokrasi uygulamasına sahip olmamasından ötürü tüm büyükşehir belediyelerinin başarı oranlarının % 0 olduğu gözlemlenmektedir.
- Aström’ün “Hızlı Demokrasi” ve Nair’in “Online Karar Alınması” aşamalarında da Türkiye’deki hiçbir büyükşehir belediyesinin uygulamasının olmadığı gözlemlenmektedir.

Çizelge 4’ün incelenmesi neticesinde bazı iller açısından “büyükşehir belediyelerinin e-demokrasi uygulamaları genel başarı oranları” ile “büyükşehir belediyelerinin e-demokrasi modellerine göre başarı oranları arasında” tutarsızlık olduğu görülmektedir. Yani e-demokrasi uygulamaları açısından birinci aşama olan vatandaşla bilgi verme noktasında başarı oranı çok yüksek olan bir belediyenin, aynı başarıyı e-demokrasi uygulamalarının daha sonraki aşamalarında gösterememiş olması gibi bir durum söz konusudur. Buna göre bazı büyükşehir belediyelerinin e-demokrasi’yi web site, Facebook, Twitter gibi araçlar üzerinden tek yönlü bilgi sunumundan ibaret saydığı anlaşılmaktadır. Bu noktada e-demokrasi uygulamaları açısından büyükşehir belediyelerinden başarılı kabul edilenler içerisinde gerçek manada başarılı sayılacak olan büyükşehir belediyeleri toplam başarı oranları açısından başarılı olduğu gibi aynı zamanda e-demokrasinin her bir aşaması açısından da istikrarlı şekilde başarılı olan büyükşehir belediyeleridir. Bu hususun değerlendirilmesi ise anılan manada aşağıda şu şekilde yapılabilir:

- Genel başarı oranı, birinci ve ikinci aşamaların her birinde ilk altı büyükşehir belediyesi içerisinde yer alan Sakarya, İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyeleri e-demokrasi uygulamaları açısından sırasıyla en başarılı belediyeler görünümündedir.
- Genel başarı oranı içerisinde ilk 6’ya girememiş Mersin, Kayseri, Kocaeli ve Manisa büyükşehir belediyeleri ise 2. aşama diye tabir ettiğimiz “Güçlü Demokrasi”, “Danışma” aşamasında ilk 6’ya girebilmiş belediyelerdir.
- Antalya ve Bursa illeri ise genel başarı oranı ve birinci aşama e-demokrasi uygulamaları içerisinde ilk 6’da yer alırken, 2. aşama e-demokrasi uygulamaları açısından ilk 6’da yer almamaktadır.

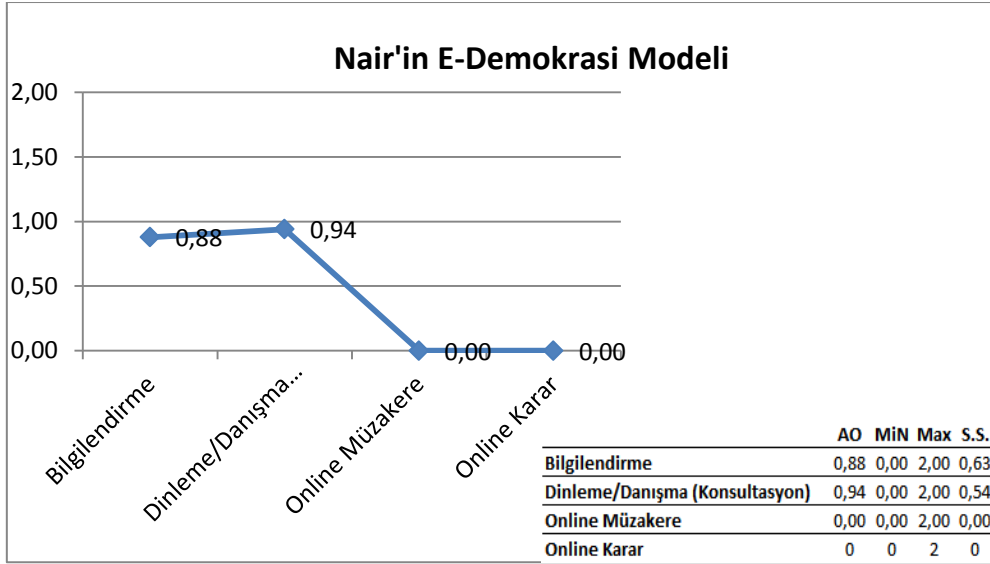
Son olarak büyükşehir belediyelerinin e-demokrasi modelleri açısından ağırlıklı ortalama puanlarına bakılacaktır. Şekil 2’de verilen ağırlıklı ortalama puanlarına göre büyükşehir belediyelerinde Aström’ün e-demokrasi modeline göre; zayıf demokrasi (AO=0,88) ve Güçlü Demokrasi (AO=0,54) uygulamaları *kısmen* yerine getirilmektedir. Hızlı demokrasi (AO=0,00) uygulamalarının ise *hiçbiri* yerine getirilmemektedir.

Şekil 2. Büyükşehir Belediyeleri E-demokrasi Uygulamalarının Aström’ün Modeline Göre Genel Profilleri.



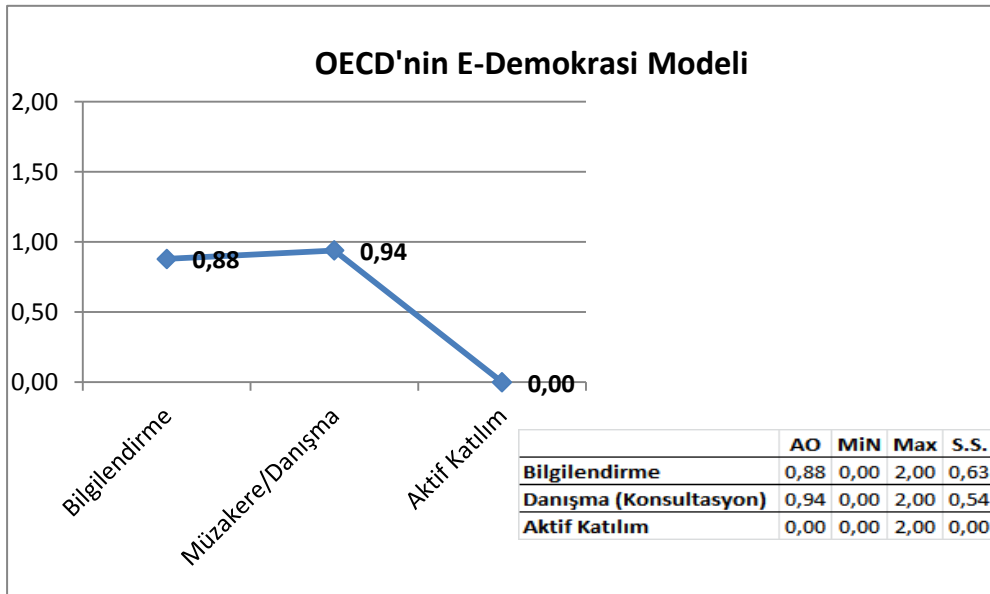
Şekil 3'te verilen ağırlıklı ortalama puanlarına göre büyükşehir belediyelerinde Nair'in e-demokrasi modeline göre; Bilgilendirme (AO=0,88), Dinleme/Danışma (Konsültasyon) (AO=0,94) uygulamaları *kısmen* yerine getirilmektedir. Online Müzakere (AO=0,00) ve Online Karar Alınması (AO=0,00) uygulamalarının ise *hiçbiri* yerine getirilmemektedir.

Şekil 3. Büyükşehir Belediyeleri E-demokrasi Uygulamalarının Nair'in Modeline Göre Genel Profilleri.



Şekil 4'te verilen ağırlıklı ortalama puanlarına göre büyükşehir belediyelerinde OECD'nin e-demokrasi modeline göre; Bilgilendirme (AO=0,88) ve Müzakere (AO=0,94) uygulamaları *kısmen* yerine getirilmektedir. Aktif katılım (AO=0,00) uygulamalarının ise *hiçbiri* yerine getirilmemektedir.

Şekil 4. Büyükşehir Belediyeleri E-demokrasi Uygulamalarının OECD'nin Modeline Göre Genel Profilleri.



7. Sonuç ve Değerlendirme

Günümüzde vatandaşların siyasal katılıma olan ilgileri giderek azalmaktadır. Bunun en iyi örneğini en basitinden seçimlere katılım oranları üzerinden görebilmek mümkündür. Bu durumun arkasında yer alan sebepler elbette her ülke açısından farklı farklıdır fakat sonucu her ülke için aynıdır. Bu da o ülkelerde temsili demokrasi ve kurumlarına duyulan güvenin günden güne azalması, dolayısıyla demokrasinin günden güne zayıflaması, cılızlaşmasıdır.

Bilgi ve iletişim teknolojileri niteliği itibarıyla günümüzde demokrasi, şeffaflık, hesap verilebilirlik ve katılımcılık gibi değerlerin uygulamaya geçirilebileceği bir platform olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu niteliği ile demokrasinin beşiği kabul edilen yerel yönetimlerin de bu platformda var olmaları, başka bir deyişle bu ortamı gerektiği gibi kullanmaları elzemdir. Çünkü yerel yönetimlerin varlığı iki temel üzerine oturmaktadır: hizmet ve demokrasi. Yerel yönetimler halka en yakın birimler olmakla halkın ihtiyaçlarını en çabuk ve en doğru tespit eden ve yine ihtiyaçlara en hızlı çözüm getirebilme potansiyeline sahip kurumlar olarak kabul edilirler. Bu noktada yerel yönetimlerin bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanmaları hizmet sunumu noktasında başarılarını arttıracaktır. Öte yandan yerel yönetimlerin hizmet politikalarını belirlerken bilgi ve iletişim teknolojileri vasıtasıyla halkın taleplerini öğrenebilmesi, politika oluşturma sürecinde yine bu kanallar vasıtası ile vatandaşlarla müzakere sürecine girmesi başka bir deyişle karar alma süreçlerine vatandaşları dahil etmesi ise demokrasinin tabana yayılmasına imkan sağlamış olacaktır.

Türkiye’de büyükşehir belediyeleri birçok bakımdan ülkemizin en önde yer alan yerel yönetimleri kabul edilmektedir. Peki acaba nüfus açısından önemli bir toplanmanın görüldüğü illerimizde metropoliten kent parçalarının daha etkin yönetilmesi için kurulmuş, bugün ise 6360 sayılı kanunun uygulamaya konulmasıyla beraber kırsal alan yönetiminde de söz sahibi haline gelmiş, sosyal, mali, beşeri kaynakları bakımından görece Türkiye’deki diğer yerel yönetim birimlerine göre daha avantajlı konumda bulunan yerel yönetim kuruluşları olan büyükşehir belediyeleri bu avantajlı konumunu e-demokrasi alanında fırsata dönüştürerek e-demokrasi uygulamaları açısından iyi işler çıkarabilmişler midir? Bu soruya çalışmadan elde edilen veriler dahilinde olumlu cevap verebilmek mümkün değildir.

Bulgular göstermektedir ki e-demokrasi uygulamaları açısından büyükşehir belediyelerinin ancak %20’sinin (n=6) %50 başarı oranının üzerine çıkabildiği, bunlar içerisinde ise büyükşehir belediyelerinin başarı oranlarını yükselten uygulamaların e-demokrasinin ilk aşaması olan yönetimden vatandaşa tek yönlü bilgi sunumuna tekabül eden uygulamalardan geldiği gözlemlenmiştir. Öte yandan ise online tartışma forumu, online politika danışma, online serbest kürsü, belediye başkanı ve seçilmişlerle anında mesajlaşma, gelişmiş tartışma grupları, online referandum ve e-oylama uygulamalarının hiçbir büyükşehir belediyesi tarafından uygulanmadığı görülmüştür. Bu durumun e-demokrasi gelişim modelleri açısından ise karşılığı ise şöyledir: Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin hiçbirinde Aström’ün e-demokrasi modeline göre hızlı demokrasi; Nair’in e-demokrasi modeline göre Online Müzakere ve Online Karar Alınması; OECD’nin e-demokrasi modeline göre ise aktif katılım uygulamalarının hiçbirisi gerçekleştirilememektedir. Bu şekliyle Türkiye’deki e-demokrasi uygulamaları “e-bilgilendirme”den ibarettir.

2014 yılı yerel seçimleriyle yürürlüğe giren 6360 sayılı yasa ile var olan 16 büyükşehir belediyesine 14 adet daha eklenmiş, büyükşehir belediyelerinin görev, yetki, sorumluluk alanları ve sınırlarında radikal bir değişim yaşanmıştır. Artık tüm büyükşehir belediyeleri bulundukları illerin kırsal alanlarına dahi hizmet götürmek zorundadırlar. Bu minvalde Türkiye’de büyükşehir belediyeciliği açısından yeni bir döneme girildiğini söyleyebilmek mümkündür. Bu yeni dönemde büyükşehir belediyelerinin artan yükümlülüklerini layığıyla yerine getirmelerine imkan tanıyacak en büyük araç ise “bilgi ve iletişim teknolojileri” olacaktır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin e-demokrasiye hizmet eder mahiyette kullanımı ve bu sayede e-

demokrasinin tesis edilmesi ise 6360 sayılı yasaya getirilen “yerel düzeyde vatandaşların siyasete ve yönetime katılımının azalması”, “seçilmiş kişilere yakınlığının önemli ölçüde gerilemesi” yönündeki anti-demokratiklik iddialarını bir nebze olsun hafifletebilme potansiyeline sahiptir.

Gelinen durumda yerel yönetimlerde e-demokrasi uygulamalarının yaygınlaştırılması ve başarılı olabilmesi adına gerekli olan tepeden inmeci bir yaklaşımla ve herhangi bir yol haritası çizilmeksizin “yerel e-demokrasi programı” yayınlamaktan ziyade e-demokrasiye hem yöneticiler hem de vatandaşlar cephesinden sahip çıkılacak bir “e-kültür”e ulaşma adına kamu kurumları, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların işbirliği içinde faaliyet göstermesidir.

KAYNAKÇA

AKTEL, Mehmet (2009), “İl Belediye Web Sitelerinin İşlevselliği Üzerine Bir Araştırma”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C.14, S.2, s.223-240.

ÅSTRÖM, Joachim (2001), “Should democracy online be quick, strong, or thin?”, *Magazine Communications of the ACM*, C.44, S.1, s.49-51, <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=357505>, (Erişim Tarihi: 22.05.2014).

AYKAÇ, Burhan (1999), "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı: 1/1999, s. 1-12.

BONSÓN, Enrique; TORRES, Lourdes; ROYO, Sonia ve FLORES, Francisco (2012), “Local E-Government 2.0: Social Media and Corporate Transparency in Municipalities” *Government Information Quarterly* S.29, s.123–132.

BOZKURT, Ömer; ERGUN, Turgay ve SEZEN, Seriyne (2008), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, 2.b., TODAİE Yayınları, Ankara.

BREİNDL, Yana ve FRANCO, Pascal (2008), “Can Web 2.0 Applications Save E-Democracy? A Study Of How New Internet Applications May Enhance Citizen Participation In The Political Process Online”, *Int. J. Electronic Democracy*, C.1, S.1, s.14-31.

CALDOW, Janet (2004), “e-Democracy: Putting Down Global Roots”, Institute for Electronic Government I IBM Corporation, <http://www-01.ibm.com/industries/government/ieg/pdf/e-democracy%20putting%20down%20roots.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.05.2014).

CHADWICK, Andrew (2003), Bringing E-Democracy Back In: Why It Matters for Future Research on E-Governance, *Social Science Computer Review*, C.21, S.4, s. 443-455, http://newpolcom.rhul.ac.uk/storage/chadwick/Chadwick_Bringing_E-Democracy_Back_In_Social_Science_Computer_Review_2003.pdf, (Erişim Tarihi: 29.05.2014).

CHANG, Ai-Mei ve KANNAN, P. K. (2008), “Leveraging Web 2.0 in Government”, IBM Center for The Business of Government.

CLIFT, Steven (2002), “The Future of E-Democracy – The 50 Year Plan”, <http://www.publicus.net/articles/future.html>, (Erişim Tarihi: 23.06.2014).

CLIFT, Steven (2003), “E-Democracy, E-Governance and Public Net-Work”, <http://www.publicus.net/articles/edempublicnetwork.html>, (Erişim Tarihi: 23.06.2014).

COOK, Meghan E.; LAVIGNE, Mark F.; PAGANO, Christina M.; DAWES, Sharon S. ve PARDO, Theresa A. (2002), “Making a Case for Local E-Government”, s.1-16, http://www.ctg.albany.edu/publications/guides/making_a_case/making_a_case.pdf, (Erişim Tarihi: 17.06.2014).

COLEMAN, Stephan ve GÖTZE, John (2002), “Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation”, *Journal Information Polity*, C.7, S.4, s.247-252, <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=1412467>, (Erişim Tarihi: 29.05.2014).

- ÇETİN, Sunay (2010), Kamusal Karar Alma Sürecinde E-Demokrasi Uygulamaları ve Türkiye, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- DAHL, A. Robert (1996), *Demokrasi ve Eleştirileri*, çev. Levent Köker, Yetkin Yayınları, Ankara.
- DAHL Robert A. (2001), *Demokrasi Üstüne*, 1.b., (çev. Betül Kadioğlu), Phoenix Yayınları, Ankara.
- ERDOĞAN, Emre (t.y.), “Türk Gençliği ve Siyasal Katılım: 1999-2003”, http://www.urbanhobbit.net/pdf/typp_turkish.pdf, (Erişim Tarihi: 03.07.2014).
- GRONLUND, Ake (2002), “Introduction to the Special Issue on E-democracy in Practice: Methods, Infrastructures and Discourse”, *e-Service Journal*, C.2, S.1, s.3-8, https://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/eservice_journal/v002/2.1gronlund01.html, (Erişim Tarihi: 22.06.2014).
- GÜRSER, Fatih (2012), Yerel Demokrasi Platformu Olarak Kent Konseyleri: Marmara Bölgesi’ndeki Kent Konseyi Yürütme Kurulu Üyelerinin Katılım Algısı, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bursa.
- HOLZER, Marc ve KIM, Seang-Tae (2003), “Digital Governance in Municipalities Worldwide: An Assessment of Municipal Web Sites Throughout the World”, The E-Governance Institute and Global E-Policy E-Government Institute.
- HOLZER, Marc ve KIM, Seang-Tae (2005), “Digital Governance in Municipalities Worldwide: A Longitudinal Assessment of Municipal Websites Throughout the World” National Center for Public Productivity.
- KAKABADSE, Andrew; KAKABADSE, Nada K. ve KOUZMİN, Alexander (2003), “Reinventing The Democratic Governance Project Through Information Technology? A Growing Agenda For Debate”, *Public Administration Review*, C.63, S.1, s.44-60.
- KARKIN, Naci ve ÇALHAN, Hüseyin Serhan (2011), “Vilayet ve İl Özel İdare Web Sitelerinde E-Katılım Olgusu”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.13, s.55-80.
- KEARNS, Ian; BEND, Jamie ve STERN, Beatrice (2002), *E-Participation in Local Government*, Institute for Public Policy Research, London, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan038370.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.06.2014).
- LAVIGNE, Mark (2002), “Electronic Government: A Vision of a Future That is Already Here”, *Syracuse Law Review*, C.52, S.4., s.1243-1251.
- LOCAL E-DEMOCRACY NATIONAL PROJECT (2005), “What Works: Key Lessons From Recent E-Democracy Literature”, <http://askbristol.files.wordpress.com/2011/10/co-e-demo-what-works.pdf>, (Erişim Tarihi: 26.05.2014).
- MACINTOSH, Ann (2004), “Characterizing E-Participation in Policy-Making”, Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan038449.pdf>, (Erişim Tarihi: 23.06.2014).
- MAYO, H. B. (1964), *Demokratik Teoriye Giriş*, (çev. Emre Kongar), Ayyıldız Matbaası, Ankara.
- MİRANDA, Francisco Javier; SANGUINO Ramón ve BAÑEGİL, Tomás M. (2009), "Quantitative Assessment of European Municipal Web Sites: Development and Use of an Evaluation Tool", *Internet Research*, C.19, S.4, s.425 – 441.
- MOON, M. Jae (2002), “The Evolution of E-Government Among Municipalities: Rhetoric or Reality?”, *Public Administration Review*, C.62, S.4, s.424-433.
- NAIR, Pradeep (2007), “E-Governance: A Step Towards Digital Democracy”, 5th International Conference on E-Governance: Foundations of EGovernment, 28–30 December, Hyderabad: ICEG, s. 147–154, http://www.iceg.net/2007/books/1/15_293.pdf, (Erişim Tarihi: 22.05.2014).
- NEGİZ, Nilüfer ve SARAÇBAŞI, Yasemin (2012), “Demokratik Yönetişim Sağlanmasında E-Belediye ve Uygulamaları: Akdeniz Bölgesi Örneği”, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, C.7, S.1, s.42-52.

- OECD (2001), "Citizens as Partners: OECD Handbook On Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making" OECD Publications Service, http://www.ecnl.org/dindocuments/214_OECD_Engaging%20Citizens%20in%20Policy-Making.pdf, (Erişim Tarihi: 21.06.2014).
- OECD (2003), "Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement", <http://www.oecd.org/governance/public-innovation/35176328.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.05.2014).
- O'REILLY, Tim (2007), "What Is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software", <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/4580/1/>, (Erişim Tarihi: 27.05.2014).
- ÖKMEN, Mustafa ve PARLAK, Bekir (2008), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler: İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat*, 1.b., Alfa Aktüel, Bursa.
- ÖZER, Yunus Emre (2011), "Gençlerin Toplumsal Yaşama Katılımı ve Yerel Yönetimlerin Rolü", *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, C.26, S.1, s.43-65.
- PÄIVÄRİNTA, Tero ve SÆBØ, Øystein (2006), "Models of E-Democracy", Communications of the Association for Information Systems: C.17, S.37, s.818-840, http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/136277/P%E4iv%E4rinta_2011_Models.pdf?sequence=1, (Erişim Tarihi: 23.05.2014).
- PHİL NOBLE & ASSOCIATES (2001), "E-Democracy around the World: A Special Survey For The Bertelsmann Foundation", http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-2034B312-24AFE20D/bst/Noble_paper.pdf, (Erişim Tarihi: 22.06.2014).
- PUSTU, Yusuf (2005), "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", *Sayıştay Dergisi*, S.57, s. 121-134.
- SARTORI, Giovanni (t.y.), *Demokrasi Kuramı*, (çev. Deniz Baykal), Siyasi İlimler Türk Derneği Yayınları, Ankara.
- SARTORI, Giovanni (1996), *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, (çev. Tunçer Karamustafaoğlu - Mustafa Turhan), Yetkin Yayınları, Ankara.
- SCHMIDT, Manfred G. (2001), *Demokrasi Kuramlarına Giriş*, 1.b., (çev. M. Emin Köktaş), Vadi Yayınları, Ankara.
- SCOTT, James K. (2006), " ' E ' the People: Do U.S. Municipal Government Web Sites Support Public Involvement?", *Public Administration Review*, C.66, S.3, s.341-353.
- SİAU, Keng ve LONG, Yuan (2004), "A Stage Model For E-Government Implementation", içinde *Innovations Through Information Technology*, (Ed. Mehdi Khosrow-Pour), Idea Group Publishing.
- SOBACI, M. Zahid ve ALTINOK, Ramazan (2010), "Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin E-Katılım Uygulamaları: Website İçerik Analizi", 8. Kamu Yönetimi Forumu, 20-22 Ekim 2010, Ankara.
- ŞAYLAN, Gencay (1998), *Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişimi*, 1.b., TODAİE Yayınları, Ankara.
- TÜSİAD (2007), E-Devlet Yolunda E-Belediye Kıyaslama Çalışması 2007, TÜSİAD, TBV, Deloitte.
- TÜSİAD (2008), E-Devlet Yolunda E-Belediye Kıyaslama Çalışması 2007, TÜSİAD, TBV, Deloitte.
- TÜSİAD (2009), E-Devlet Yolunda E-Belediye Kıyaslama Çalışması 2007, TÜSİAD, TBV, Deloitte.
- UN (2014), "United Nations E-Government Survey 2014: E-Government For The Future We Want", http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E_GovComplete_Survey-2014.pdf, (Erişim Tarihi: 22.05.2014).
- YAVUZ, Fehmi ve KELEŞ, Ruşen (1983), *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- YILDIRIM, Selahattin (1993), *Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar, Yaklaşımlar*, TOKİ Yayınları, Ankara.
- YILMAZ, Burcu (t.y.), "İngiltere'de Siyaset; Seçimler ve Siyasal Partiler", <http://www.siyasaliletisim.org/pdf/ingilteredesiyaset.pdf>, (Erişim Tarihi: 03.07.2014).

www.e-democracy.gov.uk

KAMU YÖNETİMİNDE İNOVASYON

INNOVATION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Elif Genç
Doktora öğrencisi, Cardiff Üniversitesi
Ramazan Şengül
Prof. Dr., Kocaeli Üniversitesi

ÖZET

Yaklaşık olarak otuz yıldır bürokratik idareden yeni kamu yönetimine doğru bir evrilme yaşayan kamu yönetimi alanı işletme yönetiminin birçok teknik ve metodunu transfer ederek bu süreci devam ettirmektedir. 1980'lerin ortasında kamu sektörüne giren ve özellikle son on yılda dünya ölçeğinde yaygınlığı oldukça artan bu tekniklerden birisi de inovasyondur. Kamu sektöründe inovasyon uygulamalarının rağbet görmesinin temel nedeni verimlik ve etkinlik artışına sağlamış olduğu katkıdır. Yenilik, süreçler/sonuçlar, icat ve orijinallik unsurlarını içeren inovasyon, organizasyonlarda niteliksel değişimler meydana getirerek düşünce ve olguları değiştirmektedir.

Kamu yönetiminde inovasyona ilişkin çalışmalar özellikle Anglo-Sakson ülkelerinde artış gösterirken Türkiye'de yapılan çalışmaların henüz başlangıç aşamasında olduğu söylenebilir. İşletme yönetimi alanında teorik ve ampirik olarak yapılan çalışmalar hızlı bir gelişim göstermesine karşın, kamu sektöründe inovasyonla ilgili literatür gelişim aşamasındadır. Teorik incelemelerin yanında ampirik çalışmaların da sayısı sınırlıdır.

Anahtar Kelimeler: Inovasyon, Gelişme, Değişim, Kamu Yönetimi.

ABSTRACT

Over the last 30 years, the field of public administration has experienced a transition from bureaucratic processes to new public administration. The sector has continued this change by transferring various business techniques and methods into its own methodology. One of these techniques is innovation, which entered the public sector in the mid-1980s and has increased in popularity on a global scale, particularly over the last 10 years. The main reason for the acceptance of innovation into the public sector is the strength of its contribution to efficiency and effectiveness. Innovation is made up of novelty in approach in processes and their outcomes. The discontinuity of such novel approaches can change organizations by bringing about rapid changes in ideas and concepts.

While studies of public sector innovation have increased, especially in Anglo – Saxon countries, it has to be said that research in Turkey on public sector innovation is still in its infancy. Although theoretical and empirical studies in the private sector have shown rapid rates of progress, innovation literature in the public domain is growing much more slowly. Both theoretical examination and empirical research are limited. This study therefore intends to make a contribution to existing innovation literature in the public sector.

Keywords: Innovation, Improvement, Change, Public Administration.

GİRİŞ

Kamu yönetimi alanının kürek çeken değil, dümeni tutan paydaşlardan sadece biri olarak yönetim alanı içinde bulunması gerekliliği görüşü, artık sadece literatürdeki bir tartışma konusu olmaktan çıkmış, aynı zamanda pratikteki değişimlerin de öncelikli dayanağı haline gelmiştir. İşletme yönetim ve teknikleri alandaki farklılaşma kamudaki değişimin temel belirleyicileri olmuştur (Vigoda vd., 2005: 70; Borins, 2008: 72). Devlet reformu sürecinde farklı isimlerle literatürde kendini gösteren kamuda inovasyon, özellikle son

yıllarda sıkça duyduğumuz bir kavram haline gelmiştir. Osborne (2011) bu tekniğin kullanım amacının kamu örgütlerinde verimliliğin artırılması olduğunu söylerken, Walker (2010) inovasyonun en öncelikli amacının örgütsel performansı yükselterek kamu hizmetlerinin geliştirilmesi olduğunu dile getirmiştir.

İnovasyon üzerine farklı bakış açıları ülkelerin onu algılayış ve uygulayış biçimlerinde de kendini göstermektedir. Örneğin, Avusturya bu kavramı inovatif mal ve hizmetlerin uygulanmasıyla ilişkilendirirken, Fransa, Almanya, Malta ve Norveç gibi ülkeler inovasyon terimini özel anlamıyla ele almayarak, onu genel olarak verimliliği arttırma, reform gibi büyük başlıklar altında değerlendirmektedir. Diğer Avrupa ülkeleri olan Estonya, Macaristan, Slovakya, Polonya inovasyonu elektronik hükümet anlamında algılayarak hizmet etkinliğini ve şeffaflığı arttırmak için bir araç olarak kullanmaktadır. Türkiye ise son 10 yıl içindeki spesifik girişimleriyle inovasyon konseptini başlı başına ele almış, geniş anlamıyla onu daha yüksek ekonomik, sosyal ve çevresel olanaklar yaratma ve gelişmiş servis, ürün, süreç, siyasa ve siyasa araçlarını uygulama ve geliştirme süreci olarak algılamıştır (Thenint, 2010: 4).

İnovasyonla ilgili özellikle kamu sektöründe araştırma yapmanın hızlı gelişmelerin yaşandığı bir çağda basit bir katkıdan ziyade, acil bir gereklilik olduğu söylenebilir. Uygulamadaki çeşitliliğin aksine, kamuda inovasyon literatürü sistematik bir şekilde gelişmemiş, üzerinde kavramsal bir konsensüs henüz sağlanamamıştır (Vries vd., 2014: 12). 2014 yılında 10.000 çalışma arasından seçilen 133 araştırma esas alınarak yapılan inceleme, kamuda inovasyon çalışmalarının sağlam bir zemine oturtulmadan inşa edildiğini açığa çıkarmıştır (Vries vd., 2014: 8).

Çalışmamız, kamu yönetiminde inovasyonun çerçeve ve kapsamını inceleyerek literatüre teorik temelde bir katkı sağlamayı amaçlamaktadır. Öncelikle, inovasyonun değişik tanımları irdelenecek ve inovasyon türlerinden spesifik olarak bahsedilecektir. İkinci kısımda, inovasyon ve gelişme kavramlarının birbiriyle olan ilişkisi analiz edilecektir. Son kısımda, inovasyonun kamu yönetimindeki yansımaları bir örnek çalışma üzerinden değerlendirilecektir.

1. İnovasyonun Tanımı ve Özellikleri

Kamu yönetiminde inovasyon literatüre yeni girmiş bir kavram olarak çok farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Kimi araştırmacılar inovasyonun başlı başına objektif bir tanımı olması gerektiğini savunurlarken, diğerleri uygulama alanı, aktörler veya koşullara göre inovasyona subjektif değerler verilebileceğini ileri sürmüşlerdir (Newman, 2001 :61).

İnovasyon kavramının belirsizlikler taşıdığı konusunda genel bir kanaat mevcuttur. Kavram kişilerin çalışma şekline, gelişmeye, çalışma organizasyonunda uyumlu müdahalelerin yerleşmesine atıfta bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle inovasyon, aynı anda yönetim, kurumsal yapı, çalışma yapısıyla ilişkilidir ve birbirleriyle zıt amaç ve değerleri birleştirmeye çalışabilir (Harrison, 2013:74). Osborne (2005) inovasyonun 20 farklı şekilde tanımlandığını söyleyerek, en geniş anlamıyla şu tanımı vermiştir: “*Genellikle sisteme yenilik ve yeni bir fikir sunan; akabinde de ürün, servis veya mevcut çevredeki (örgüt, pazar, şirket...) devrimsel nitelikteki değişim ve dönüşüme yol açan olgudur.*” Bu tanımdan anlaşılabileceği gibi yenilik (newness), icat (novelty), süreç ve sonuçları (process & its outcomes) ile süreksizlik (discontinuity) inovasyonun dört temel karakteristiği olarak ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki inovasyonun yenilik barındırma özelliğidir. 2000’li yıllardan önceki birçok çalışma yeni fikirlerin bir kişi, örgüt veya topluma ait olabileceğini iddia ederken, Downs and Mohr (1976) ise belirli fikirlerin farklı örgütlere ve gruplara adapte edildiğinde de inovatif olarak hesaba katılabileceğini ileri sürmüşlerdir. Bu doğrultuda, en iyi örnekler (*best practices*) olarak dünya çapında popülerlik kazanan yaklaşım bu konsept içinde değerlendirilebilir. İkincisi inovasyonun icat içerme özelliğidir. Yenilik kavramından farklı şekilde ortaya çıkan icat, yeni fikirlerin uygulanma safhasıdır. İnovasyon konsepti içinde yeni fikirlerin uygulanması, bu fikirlerin ortaya atılması kadar, hatta daha da fazla önem arz eder. Çünkü her yeni uygulama başarılı olamayacağı gibi, her başarılı fikrin de inovatif olarak düşünülemeyeceği söylenebilir. Bir diğer özellik olan süreç ve sonuçlar inovasyon yapma süreci ve onun sonucu olan çıktıları ifade etmektedir. Osborne inovasyon sürecinin kademeli bir süreç olduğunu söylerken, inovasyonun kendisinin radikal bir şekilde sonuçlandığını iddia etmektedir. Süreksizlik yaratması ya da radikal değişimler ile sonuçlanması inovasyonun son özelliğidir. İnovasyonun en belirleyici özelliği olan çığır açma yönü, mevcut düzenin kalıplarını yıkıp, yeni ve riskli bir oluşuma meydan vermesidir (2005: 11). Osborne’un (2005) yukarıdaki ifadesinde görüldüğü gibi, inovasyon tanımlamalarında

en belirleyici özelliklerden birisi onun dönüştürücülük niteliğidir. Hartley ve Downe (2006) inovasyonun kademeli bir değişim ya da gelişmeden ziyade ani/köklü (breakthrough) değişiklikler içermesini ön plana çıkarmaktadır.

İnovasyona ilişkin tanımlamalar kimi özel uygulama alanlarına veya ülkelere göre çeşitlilik gösterir. Mulgan ve Aldbury (2003) merkezi hükümetin siyasa yapım süreci ve hizmet sunumu geliştirilmesi için dönüştürücü rolünden ziyade, İngiliz hükümetinin modernleşme çalışmalarına önemli katkılar sağlayan inovasyonun, sürekli gelişmeleri de kapsamına aldığı belirtmektedirler. İngiliz merkezi yönetimi inovasyon terimini onun etkili isminden yararlanmak için tüm yenilikleri kapsayacak şekilde kullanmaktadır. İnovasyonun teorik çerçevesi ile pratik kullanımı arasındaki tutarsızlıklar inovasyonun kavramsal zeminini bir ölçüde sarsmakta ve belirsizliklere yol açmaktadır.

İnovasyon konusundaki tanım ve uygulama alanlarında ortaya çıkan farklılaşmalar birkaç şekilde ele alınabilir. Öncelikle inovasyonun bir süreç olarak değerlendirilmesi teori ve uygulama farklılıklarını açıklamakta yardımcı olacaktır. İnovasyon sadece inovatif bir bilginin ortaya atılması değil, ayrıca o yeniliğin uygulanması anlamına da gelir. Diğer bir deyişle, inovasyon işbirliği, yayılma, bilgi yaratımı ve transferi, öğrenme gibi belirli süreçler içinde gerçekleştiği için ve -dönüştürücü olsa bile- belirli bir sürecin ürünü olarak ortaya çıktığı için sürekli ve kademeli gelişmeler de inovasyon olarak adlandırılabilir. İkinci olarak, kamuda inovasyon çalışmaları özel sektör literatüründen ağırlıklı olarak etkilenirken, özel sektörün 'ürün inovasyonu' ağırlıklı çalışma ve uygulamalarından ziyade, kamu sektörü 'hizmet ve uygulama' odaklı inovasyon çalışmalarına ağırlık vermektedir (Newman vd., 2001: 61). Uygulama ve hizmetlerde meydana gelen gelişmelerin farkedilmesinin belirli bir zaman alması, örgütlerdeki bu değişimin çoğunlukla kademeli inovasyon olarak algılanabileceğini göstermektedir.

Farklı tanımlamalar göstermektedir ki, kamuda inovasyonun ne olduğu ve ne gibi niteliklere sahip olması gerektiğine ilişkin henüz görüş birliğine varılamamıştır. Bu nedenle ki, kamuda inovasyonla ilgili yayın ve eserlerin % 70'inin inovasyon için kesin bir tanım veremediği tespit edilmiştir (Vries vd., 2014: 26).

2. İnovasyon Çeşitleri

Tanımlardaki farklılaşmaya benzer şekilde inovasyon türlerinde de bazı ayrışmalar görülmektedir. Kimi yazarlar inovasyonu kademeli ve radikal olarak ikiye ayırırken, kimileri ise inovasyonu ürün- süreç- sistem- hizmet- strateji- yönetim ve retorik gibi 7 kategoriye ayırarak daha ayrıntılı bir sınıflandırma yapmaktadır (Hartley ve Downe, 2006: 11).

Üzerinde belirli bir mutabakatın olduğu diğer inovasyon sınıflandırması Osborne'un (2005) yapmış olduğu sınıflandırmadır. Bu tasnifte kamuda inovasyon *radikal* (radical), *kademeli* (incremental), *yapısalcı* (architectural) ve *ürün/hizmet geliştirme* (product & service development) olarak dörde ayrılmıştır.

Radikal inovasyon diğer inovasyon türlerine kıyasla daha nadiren meydana gelen, bununla birlikte, hem ürünlerde hem de örgütsel yapı ve kullanıcı kanadında köklü dönüşümlere yol açan inovasyon çeşididir. Diğer üç inovasyon türüne oranla bu çeşit bir yeniliğin inovasyon olduğu konusunda araştırmacıların büyük bir çoğunluğu fikir birliği içerisinde olduklarıdır. Kademeli inovasyon ürün ve hizmetlerin genel gidişatında meydana gelen ve örgütsel yapıyı etkileyen inovasyona işaret etmektedir. Daha açık bir ifadeyle, bir yeniliğin belirli zaman içinde oluşup mevcut yapıda kayda değer birtakım değişimlere yol açması veya bir uygulama alanında daha önceden uygulanmakta olan hizmet sunumu çeşidinin ya da kullanılmakta olan bir ürünün diğer ülke, örgüt ya da farklı bir yapı içine transfer edilerek kullanılması anlamına gelmektedir. Yapısal inovasyon, örgütsel bileşenler, kullanıcılar veya pazarda değişikliklere yol açarken, ünsel bir farklılaşma olarak ortaya çıkmamaktadır. Kamu kurumlarının kurumsal dönüşüm için en çok başvurdukları inovasyon çeşidinin yapısal inovasyon olduğu söylenebilir. Yapısal inovasyonun aynı zamanda radikal ya da kademeli bir şekilde gerçekleşebileceği düşünüldüğünde, ilk iki inovasyon sınıflandırmasından daha farklı türde bir inovasyon yaklaşımı olduğu anlaşılabılır. Bu sınıflandırma ürün ve hizmet geliştirmeyi de inovasyon sınıflandırması içine dahil etmektedir. Bu türden yenilikler herhangi çığır açıcı bir değişime yol açmayan fakat mevcut beceri, işleyiş ve iş yapılarındaki küçük çaplı farklılıklara sebebiyet veren yeniliklerdir (Osborne ve Brown, 2005: 32).

3. İnovasyon İle Gelişme İlişkisi

İkinci ve üçüncü bölümlerdeki incelemelerle bağlantılı olmak üzere 2014 yılında yayınlanan kapsamlı bir çalışma, kamuda inovasyonun bir takım tanımsal ve söylemsel problemler içerdiğini açığa çıkarmıştır (Vries vd., 2014: 27). Ayrıca, birçok çalışma kademeli şekilde meydana gelen yeniliklerin de inovasyon türü olarak nitelendirmesi sebebiyle onun en temel özelliklerinden biri olan buluş ve dolayısıyla radikal inovasyon üzerine tam bir vurgu yapamamaktadır. Bu noktada Hartley'in (2005) öne sürmüş olduğu *inovasyon- gelişme (innovation- improvement)* sınıflandırması bu ayrımı yapmamıza yardımcı olabilir.

şekil: İnovasyon ve Gelişme İlişkisi



Hartley'in makalesinden (2005) adapte edilmiştir.

Yukarıdaki şekil inovasyonun ve gelişmenin beraber ve ayrı bulunduğu olasılıkların bir matriksidir. Yüksek düzeyde gelişmenin olduğu fakat inovasyonun olmadığı birinci bölgede örgütsel olarak devamlı bir gelişmeden bahsedilebilirken, toplam kalite yönetimi ve sürekli gelişme metodu uygulamaları bu türe örnek olarak gösterilebilir. İkinci kısımda örgüt ne herhangi bir gelişmeye ne de bir inovasyona gerek duymaktadır. Bu durumda, yüksek düzeyde istikrarlı bir çevre ve örgütsel sistem, süreçler ile sunum yapılan kişilerin ihtiyaçları arasında yakın bir uyum olduğu söylenebilir. Alternatif olarak, durağanlık içinde olan örgütler ne bir inovasyon ne de yeni durumlara uyum sağlamaları gerektiğini algılayamadıkları için bu ikinci kategoride yer alabilirler. Üçüncü bölge inovasyon uygulamalarına karşın herhangi bir gelişmenin yaşanmadığı durumları göstermektedir. Kamu sektöründe inovasyonun daima gelişmeye yol açacağını farz eden genel görüşün aksine, inovasyon her zaman başarıyla sonuçlanmamaktadır. Bunun sebepleri arasında inovasyonu destekleyen politikacıların çekinceli davranması, inovasyon başarısızlıklarının medya tarafından suistimal edilmesi, belirsiz durumlardaki başarısızlık riskleri ve geleneksel kamu yönetiminin bir parçası olarak uygulama sürecinin siyasa yapım aşamasından bağımsız olarak değerlendirilmesi gösterilebilir. Son olarak inovasyon ve gelişmenin beraber gerçekleştiği aşamada, ya inovasyon başarıyla sonuçlanarak gelişmeye yol açmıştır, ya da gelişmeler biraraya gelerek inovasyonla sonuçlanmıştır. Bu durumda inovasyon istenilen ve tasarlanan şekliyle tam anlamıyla gerçekleştirilmiş demektir (Hartley, 2005: 31).

Yukarıdaki matriks her inovasyonun gelişmeye yol açmayacağını, her gelişmenin de inovasyonla sonuçlanması gerektiğini göstermektedir. Ayrıca en optimum durumda, ikisinin birarada meydana gelme olasılığına da işaret etmektedir. Böyle bir sınıflandırmanın yapılıp, inovasyon ve gelişme gibi birbirleri

yerine kullanılan farklı kavramlar arasındaki ilişkiyi açıklamak inovasyonun kavramsal oluşumunu büyük ölçüde destekleyebilir.

4. Deniz Feneri Projesi (The Beacon Scheme Programme)

Birçok ülke son dönemlerde inovasyon politikalarına ağırlık vermeye başlamıştır. İnovasyon politikaları özel sektörle sınırlı kalmayıp kamu yönetiminde de kendini göstermektedir. Bu ülkelerdeki kurumların inovatif politikaları benzerlik gösterebildiği gibi idari ve bürokratik yönetim geleneklerinden dolayı farklılık göstermesi doğaldır. Bürokratik aktörler kurumu en iyi tanıyan kişiler olduğundan inovasyon politikalarında etkili bir konuma sahiptir. Kanada Quebec'te bazı bakanlıklardaki aktörler inovasyon konusunda ilerlemek için değerlerin değişmesi gereğine inanıyor. Kurumsal değer değişiminin başarılı olabilmesi ekip ruhunu harekete geçirerek çalışanlarla beraber yapılmasına bağlıdır (Harrison ve Roy, 2004:5).

İngiltere'de 1997 genel seçimlerinde işbaşına gelen İşçi Hükümeti hem merkezi hem de yerel seviyede kamu hizmetlerinin sunumunun revize edilmesiyle yakından ilgilenmiştir (Rashman vd., 2002: 523). Seçimin hemen sonrasında, kamu yönetiminin modernizasyonuna yönelik beyaz kitabı yayınlayarak yenileşme ve modernleşme hamlesini hızlı bir şekilde başlatmıştır (Downe vd., 2004: 532). 1999'da bu çalışmanın bir uzantısı olan ve İngiltere'deki yerel yönetimlerin hizmet standartlarının yükseltilmesini amaçlayan girişimlerden birisi Deniz Feneri Projesiydi (Borins, 2008: 162). 2009'da tamamlanan bu kamu politikası İşçi Hükümetinin en uzun soluklu projelerinden birisi olup merkezi hükümet ve Warwick işletme okulu akademisyenleri tarafından görüşme, gözlem, anket ve raporlarla yakından takip edilmiştir (Hartley ve Downe, 2007: 335).

Sözkonusu program, İngiltere çapında tüm yerel yönetim kademelerinin projeler sunarak bir yarışmaya sokulması ve merkezi hükümetin kazanan projeyi mali destekle ödüllendirerek, projenin hayata geçirilmesini içermektedir (Rashman vd., 2005: 684). Ayrıca daha yakından incelendiğinde bu programın diğer bazı amaçlara da hizmet ettiği anlaşılabılır. Program kurulu, belirlenen temalardaki inovasyonu üretmede en yüksek performansı gösteren yerel yönetimi ödüllendirmekle kalmayıp tüm siyasa yapım ve uygulama sürecini takip etmekteydi. Öte yandan yerel yönetimlerin hepsinin öğrenme sürecine dahil edilmesi amaçlanmış ve böylece ortaya çıkan sinerjiyle uygulamalar sırasında ve sonrasında yerel yönetimlerde sürekli gelişme hedeflenmiştir (ODPM, 2008: 5).

Programın uygulanmasında değerlendirme komiteleri iki kriterin yerine getirilmesini istemişlerdir. Birincisi, kamu kurumlarının aday olabilmek için çalıştıkları temayla ilgili inovatif bir yenilik ya da kayda değer bir gelişme göstermek zorunda olmalarıdır. İkincisi, aday kurumların organizasyonel performansının iyi bir seviyede olmasıdır (ODPM, 2008: 11). Daha açık bir ifadeyle, kurum projesini diğer yerel yönetimler arasında yaymakla sorumlu olacağı için bu tecrübe ve deneyimlerini ne şekilde paylaşacağını göstermekle yükümlüdür.

Görüldüğü gibi çok çeşitli katmanlara ayrılmış olan bu proje, hem inovasyon hem de işbirliği içinde kamu örgütlerinde birtakım gelişmeler oluşturulması amaçlarına hizmet etmektedir. Uygulanan programdan hareketle yapılabilecek değerlendirmelerden birisi inovasyon ve gelişme kavramlarının İngiliz literatüründe eş anlamlı sözcükler olarak kullanılmasıdır. Kimi yazarlar inovasyonun kamu hizmetlerinin gelişimini ifade etmek için bir söylem ve retorik aracı olarak kullanıldığını iddia etmektedirler. Oysa ki, inovasyon başarı ve başarısızlık ihtimallerinin ikisinden biriyle sonuçlanırken, gelişme konsepti hem inovasyondan daha küçük çaplıdır hem de sadece başarıya işaret eder. Uygulamada inovasyon girişimlerinin başarısızlık oranı dikkate değerdir. Deniz Feneri Projesi bu kavramların literatürdeki benzer kullanımlarının aksine onları ustaca birbirinden ayırmıştır. Program kapsamında aday olan yerel yönetimlerin ortaya çıkaracakları yenilikler inovasyon ve inovasyonların paylaşımı sonucu diğer kurumlarda ortaya çıkacak olumlu değişimlere de gelişme adı verilmiştir (Downe vd., 2004: 552). Diğer bir deyişle, inovasyonların kurumlararası transferler sonucunda ortaya çıkan gelişmelere yol açacağına inanılmıştır.

Yukarıda açıkladığımız matrikse atıfta bulunursak, program amaçları doğrultusunda, grafiğin üçüncü ve dördüncü kısımlarında gösterilen yüksek inovasyon ve yüksek gelişme seviyelerine ulaşılmaya çalışılmıştır. 1999-2009 yılları arasında aynı isimle, daha sonraki bir kaç yılda yerel yönetimlerde inovasyon ödülleri (*Local Innovation Award Scheme*) adıyla sürdürülen bu programın çıktılarının oldukça inovatif olduğu görülmektedir. Bunun yanı sıra, 2001 yılında bu çalışma kapsamında yapılan bir ankete göre, katılımcı yerel yönetimlerin % 55'i kurumlarında önemli değişim ve gelişmelerden faydalandığını, % 18'i birtakım

gelişmelere sahip olduklarını, % 25'i herhangi bir gelişme stratejisi uygulamadıklarını belirtmişler, geri kalan katılımcılar ise herhangi bir yorumda bulunmamışlardır (Rashman vd., 2005: 697). Anket verilerinden anlaşılabileceği üzere inovasyon ve gelişme konseptleri birbirinden beslenen, aynı alanlarda kullanılan, fakat aynı anlama gelmeyen ilintili kavramlardır. Bu nedenle, inovasyon kavramını kademeli, yapısalcı sıfatlarıyla ya da servis ve hizmetlerdeki gelişmelerle aynı sınıflandırmalar içerisine koymak yerine, inovasyon konseptinin radikal, çığır açıcı, icat ortaya çıkarıcı gibi özelliklerine vurgu yapılmalı, kamuda inovasyonun teorik çerçevesi tartışılırken, bu projeye benzeyen pratik uygulamalardan yararlanılmalıdır.

SONUÇ

Çalışmamız kamu yönetiminde inovasyona ilişkin literatürdeki önemli görülen sorunları eleştirel bir bakış açısıyla incelemiştir. Bu eleştiriler, inovasyonun kavramsal çerçevesinde bir mutabakatın bulunmaması ve konunun pratik uygulamaları ile teorik arka planı arasındaki zıtlıklar üzerine inşa edilmiştir. Bu bağlamda inovasyonun tanımı ve onun özellikleri sıralanarak mevcut durum ortaya konulmuştur, Kamuda inovasyon yazınının çok parçalı geliştiği gözlemlenmiştir. En temel farklılaşma inovasyonun sadece köklü bir gelişme mi olduğu, yoksa radikal, çığır açıcı olmayan türden tüm değişimleri kapsayıp kapsamadığıdır. İzleyen aşamada inovasyon ile gelişme ilişkisi ele alınarak, ortaya çıkan bu farklılaşmanın giderilmesine yönelik yaklaşımlar sunulmuştur. Nihayetinde tüm bu söylemsel analizleri netleştirebilmek için İngiltere'deki Deniz Feneri Projesi ile kamu yönetiminde inovasyon örnekendirilmiştir.

Konuya ilişkin çözümlemelerin ortaya çıkardığı temel hususlardan birisi her şeyden önce kamu yönetiminde inovasyon kavramının neyi ifade ettiğinin, kapsam ve içeriğinin net bir şekilde belirlenmesi gereğidir. İnovasyonun radikal mi, kademeli mi, yapısal mı olduğu ya da sadece bir gelişme anlamına mı geldiğinin tespit edilmesiyle başlamak elzem görünmektedir. Kamuda inovasyona ilişkin gelişmenin sağlanabilmesinin yolu az sayıdaki ampirik analizlerin sayısını arttırmaktan geçmektedir. Günümüzde yapılan ampirik çalışmaların çoğunun Anglo-Amerikan kaynaklı niteliksel çalışmalar olduğu ve tek yönlü geliştiği gözlemlenmektedir (Vries vd., 2014: 26). Güvenilir ve geçerli sonuçlara ulaşabilmek ampirik çalışmaların tek yönlülüğünden çıkarılarak kamu yönetiminde inovasyonun farklı açılardan derinlemesine incelenmesinden geçmektedir.

KAYNAKÇA

Borins, Sandford (2008), *Innovations in Government: Research, Recognition and Replication*, Brookings Institution Press, Washington D.C.

Downe, John; Hartley, Jean and Rashman, Lyndsay (2004), "Evaluating the Extent of Inter-organizational Learning and Change in Local Authorities through the English Beacon Council Scheme", *Public Management Review*, C.6, No.4, ss. 531-553.

Harrison, Denis (2013). "Réceptivité et contraintes de l'innovation dans l'administration publique", *Télescope*, Volume. 19, No:2, ss. 71-86, http://cerberus.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_19_no_2/Telv19_no2_harrison.pdf, (Erişim Tarihi:08.05.2014).

Harrison, Denis ve Nathalie Roy (2004), "Innovation du Travail et Fonction Publique:Des efforts louables; Un Arrimage Difficile" *La Revue de L'Innovation*, Volume 9(2), ss.1-16.

Hartley, Jean (2005), "Innovation in Governance and Public Services: Past and Present", *Public Money and Management*, C. 25, No.1, ss. 27-34.

Hartley, Jean and Downe, John (2006) "Innovation and Its Contribution to Improvement. A Literature Review for Policy-makers, Policy Advisors, Managers and Academics" <http://www.communities.gov.uk>.

Hartley, Jean; Downe, John (2007), "The Shining Lights? Public Service Awards as an Approach to Service Improvement", *Public Administration*, C. 85, No.2, ss. 329-353.

Mohr, Lawrence; Downs, George (1976), "Conceptual Issues in the Study of Innovation", *Administrative Science Quarterly*, C. 21, No.4, ss. 700-714 .

Mulgan, Geoff; Albury, David (2003), *Innovation in the Public Sector*, Cabinet Office, London.

Newman, Janet; Raine, John and Skelcher, Chris (2001), "Transforming Local Government: Innovation and Modernization, Public Money and Management ", C. 21, No.2, ss. 61-68.

ODPM (2008), "Learning Improvement and Innovation in Local Government: Final Report of the Beacon Evaluation. UK: Communities and Local Government Publications", <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120919132719/www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/learningandinnovation>. (Erişim Tarihi: 19.05.2014).

Osborne, Stephen; Brown, Kerry (2005), *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*, Routledge, Taylor & Francis Group, London.

Osborne, Stephen; Brown, Louise (2011), "Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: The Word That Would Be King?", *Public Administration*, C. 89, No.4, ss. 1335-1350.

Rashman, Lyndsay; Hartley, Jean. (2002), "Leading and Learning? Knowledge Transfer in the Beacon Council Scheme, *Public Administration*", C. 80, No, 3, ss. 523-542.

Rashman, Lyndsay; Downe, John and Hartley, Jean (2005), "Knowledge Creation and Transfer in the Beacon Scheme: Improving Services through Sharing Good Practice" , *Local Government Studies*, c. 31, No.5, ss.683 –700.

Rashman, Lyndsay; Withers, Erin and Hartley, Jean (2006a), "Organisational Learning, Knowledge and Capacity: A Systematic Literature Review for Policy-makers, Managers and Academics", <http://www.bipsolutions.com/docstore/pdf/19560.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.05.2014).

Rashman, Lyndsay and Radnor, Zoe (2006b), "The Beacon Scheme and the Role of Central Government Departments, Communities and Local Government", <http://www.irrv.net/forums/alert/documents/BeaconCouncils.pdf>. (Erişim Tarihi: 10.05.2014).

Rashman, Lyndsay (2008a), "Longitudinal Analysis of the Beacon Scheme Capacity Building through the Beacon Scheme", *Department for Communities and Local Government*, <http://217.35.77.12/CB/england/papers/pdfs/2008/647776.pdf> 56, (Erişim Tarihi: 12.06.2014).

Rashman, Lyndsay; Withers, Erin & Hartley, Jean (2008b), "Long-Term Evaluation of the Beacon Scheme Organizational Learning, Knowledge and Capacity: A Systematic Literature Review for Policy-makers, Managers and Academic", *Department for Communities and Local Government: London*, <http://www.bipsolutions.com/docstore/pdf/19560.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.06.2014).

Rogers, Everett (2003), *Diffusion of Innovations*, Free Press, New York.

Thenint, H. (2010), "Mini Study 10 Innovation in the Public Sector. Global Review of Innovation Intelligence and Policy Studies", *Inno-Grips*. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/proinno/inno-grips-mini-study-10_en.pdf, (Erişim Tarihi: 17.04.2014)

Vigoda, E; Shoam, Aviv; Schwabsky, Nitza and Ruvio, Ayalla (2005), "Public Sector Innovation for the Managerial and the Post-Managerial Era: Promises and Realities in a Globalizing Public Administration" , *International Public Management Journal*, C. 8, No, 1: ss. 57-81.

Vries, Hanna de; Bekkers, Victor and Tummers, Lars (2014), "Innovations in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda", *IRSPM Conference*, 9-11 April, Ottawa, ss. 1-39.

Walker, R (2004), “Innovation and Organizational Performance: Evidence and a Research Agenda. AIM Research Working Paper Series”. [http://www.aimresearch.org/uploads/file/Working%20Papers/002-June-2004-Walker\(final\).pdf](http://www.aimresearch.org/uploads/file/Working%20Papers/002-June-2004-Walker(final).pdf), (Erişim Tarihi: 01.11. 2013).

Walker, Richard (2010), Innovation, Public Service Improvement Theories and Evidence, (Eds. Rachel Ashworth, George Boyne and Tom Entwistle), Oxford University Press, UK, ss.143-161.

KAMU YÖNETİMİNDE FARKLILIKLARIN YÖNETİMİ

DIVERSITY MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

Mustafa Görün

Doç.Dr. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İİBF Kamu Yönetimi

İsmail Meriç

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Öğrencisi

ÖZET

Günümüzde küreselleşmenin artması ve teknolojinin gelişmesi ile birlikte dünyanın birçok yerinde farklı kültür, yaş, ırk, cinsiyet ve azınlıkların aynı ortamlarda bulunmaları ve iş yapmaları kamu-özel ayrımı olmadan bütün örgütlerde artmıştır. Ayrıca ülkelerin nüfus yapısının değişmesi işgücündeki farklılıkları daha da artırmıştır.

Örgütlerde var olan farklılıkların etkin bir şekilde yönetilebilmesi, farklılıklardan kaynaklanan olumsuzlukların en aza indirilebilmesi ve amaçlanan olumlu sonuçların en üst düzeye çıkarabilmesi amacıyla gerek çalışanların bireysel olarak, gerekse örgüt yöneticilerinin örgütsel olarak bir takım çalışmalar ve düzenlemeler yapmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Örgütlerde bireysel ve kültürel farklılıklardan kaynaklanan birçok davranış sorunu yaşanmakta ve bunların bazıları yöneticiler tarafından sergilendiğinden iş yaşamında birçok olumsuzluklar ortaya çıkmaktadır. Günümüzde farklılıkların yönetimi konusunda geliştirilen kuram ve uygulamalar Anglo-Sakson ülkeleri ile AB tarafından yoğun bir şekilde tartışılan önemli gündem maddelerinden birini oluşturmaktadır.

Bu çalışmada, eşit istihdam fırsatı ve temsili bürokrasi kavramlarıyla birlikte tartışılan farklılıkların yönetimi kavramının örgütleri nasıl etkilediği araştırılacak, toplumsal adalet ve uyumun sağlanması yönüyle kamu yönetiminin politika ve uygulamalarına nasıl yansıdığı değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Bireysel ve Kültürel Farklılıklar, Farklılıkların Yönetimi, Eşit İstihdam Fırsatı, Temsili Bürokrasi.

ABSTRACT

Nowadays, with the increasing globalization and the development of technology, different cultures, age, race, gender and minorities has presented in the same environment and have done business without the public-private distinction increased in all organization in many parts of the world. In addition, the changing nature of the population of the country increased the differences in the labor force.

For the differences that exist in organizations can be managed in an efficient manner, the negative effects arising from the differences can be minimized and the positive results intended can be maximized, both on individual basis by employees, and the organizational by the organization manager, is needed team work and making arrangements.

Experienced many behavioral problems, some of them are exhibited by managers, arising from individual and cultural differences in organizations and many adversities is emerging in business life. Today, diversity management theories and applications developed, has been intensively discussed by Anglo-Saxon countries and EU constitutes, the as one of the major agenda items.

In this study, It will be investigated how to affect organizations of diversity management concept discussed together with the equal employment opportunity and representative bureaucracy, will be evaluated how to reflect of public management policies and practices aspect of ensuring social justice and integrity.

Keywords: Individual and Cultural Diversity, Diversity Management, Equal Employment Opportunity, Representative Bureaucracy.

Giriş

İşgücündeki demografik değişikliklerin bir sonucu olarak 1980'lerin sonu ile 1990'ların başında ortaya çıkan farklılıkların yönetimi anlayışıyla örgütlerde eşitlik ve adaletin sağlanmasına yönelik çalışmalar

yapılmakta, farklı kişilerin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla gelişim ve teşvik süreçleri geliştirilmektedir. İşgücü ortamındaki farklılıkların etkin bir şekilde yönetilebilmesi, örgütün başarı, etkinlik ve verimliliğini artıran bir işletmecilik/yönetim olayını karşımıza çıkarmaktadır (Sürgevil, 2010: 2).

Diğer taraftan farklılıkların yönetiminde ayrı bir tartışma konusu olan istihdamda fırsat eşitliği ve temsili bürokrasi kavramlarıyla ülke içindeki azınlık grupların, nüfus oranlarıyla uyumlu olacak şekilde kamu görevlerine erişebilmesi ve kamu bürokrasisinde temsil edilebilmesi amaçlanmaktadır. Böylece ülke içinde toplumsal adalet ve bütünlüğün sağlanarak, vatandaşlar yönüyle kamu yönetimine karşı meşruiyet ve güvenin artacağı belirtilmektedir (Groeneveld ve Van de Walle 2009: 5).

Çalışmanın ilk kısmında bireysel ve kültürel farklılık kavramları tanımlanarak bu kavramların yönetimle olan ilişkisi ortaya konulacaktır. Devamında farklılıkların yönetimi kavramı tarihsel süreç içerisinde incelenerek, son birkaç on yılda değişen nüfus yapısının işgücünü ve örgütleri nasıl etkilediği ortaya konulacaktır. Çalışmanın son bölümünde farklılıkların yönetimi kavramı ile istihdamda fırsat eşitliği ve temsili bürokrasi kavramları arasındaki ilişki tartışılacak, çeşitli ülkelerdeki kamu yönetimlerinin farklılıklara ilişkin politika ve uygulamaları değerlendirilecektir.

Bireysel ve Kültürel Farklılıklar: Kavramsal Çerçeve

Günümüzde farklılık konusu yaklaşık son 30 yıldır özel ve kamu ayrımı olmaksızın bütün örgütlerde daha da yaygınlaşmakta ve tartışılmaktadır. Örgütler farklılıkları sadece sayısal bir değer olarak değil, farklılığın getirmiş olduğu bütün olası güçlerden yararlanma şeklinde algılamaktadırlar. Farklılıklar, günümüz örgütlerinde artık bir problem olarak değil, yönetilmesi gereken bir konu, çoğu zaman işyerlerine zenginlik katan bir fırsat olarak görülmektedir. Bu başlıkta farklılık kavramının tanımı yapılarak, farklılığın bireysel ve kültürel boyutları incelenecektir.

Farklılığın Tanımı

Farklılık kavramı konusunda çeşitli yorum ve tanımlar yapılmaktadır. Farklılık konusunu felsefi yönden inceleyen Sarkar, farklılık kavramının ilk defa 1950’li yıllarda “ekolojik farklılık” kavramıyla birlikte ortaya çıktığını ve daha sonradan kavramın biyolojik, kültürel ve dilbilimsel yönüyle temel bir kültürel değer olarak geliştiğini ifade etmiştir (Sarkar, 2010).

Türk Dil Kurumuna göre farklılığın birinci tanımı; “farklı olma durumu, ayrımlılık, başkalık” şeklinde yapılmakta, ikinci tanımı ise “doğal, toplumsal ve bilince dayanan her olay ve olguyu bütün ötekilerden ayıran özellik” şeklinde yapılmaktadır (TDK, 2013).

İngilizcede “diversity” kelimesiyle ifade edilen “farklılık”, Longman sözlükte “farklı olma veya farklılıklara sahip olma durumu, çeşitlilik (the condition of being different or having differences, variety,)” şeklinde tanımlanmaktadır (Longman, 1987: 298). Luis ve diğerleri tarafından farklılık kavramı, insanı bir başkasından farklı yapan bireysel özellikler olarak tanımlanmakta ve İngilizcede bu özellikleri ifade eden kelime (sadık, zeki, samimi, içe dönük, dışa dönük vb.) sayısının 23.000’in üzerinde olduğu ifade edilmektedir (Luis vd., 2012: 157). Bu açıdan bakıldığında herkes birbirinden sonsuza yakın bir sayıda farklıdır. Bireyi birey yapan bütün özellikler ele alındığında farklılığın tanımı anlamsız olacak kadar genişlemekte, örgüt politikalarına konu edebilmek için farklılık tanımının daraltılması gerekmektedir (Kirtan, 2003: 3).

Yönetim bilimi yazınında daha çok farklılık kelimesi kullanılmasına rağmen, çeşitlilik kelimesi de kullanılmaktadır. Aksu’ya göre, farklılık kavramının kaynağı olan “diversity” kelimesi, Türkçede birinci anlamda “farklılık”, ikinci anlamda “çeşitlilik” olarak tanımlanmıştır (Aksu, 2008: 5). Farklılık olarak ele alındığında, farklı dinlerden, farklı ırklardan, farklı uluslardan, farklı etnik kökenden gelen kişiler ya da toplulukların varlığının bilinmesi ve farkında olunması anlatılmaktadır. Çeşitlilik olarak düşünüldüğünde ise aynı cins topluluklar içinde bile cinsiyet, şişmanlık, fizikî engelli olma, şive ile konuşma vb. birçok farklılaşmalar ve sapmalar olabileceğinin bilincinde olunması gerektiği ifade edilmektedir. Bu nedenle Memduhoğlu, her iki kavramın “ve” bağlacı ile birlikte “Farklılık ve Çeşitliliklerin Yönetimi” şeklinde kullanılmasının daha doğru olacağını ifade etmektedir (Memduhoğlu, 2008: 9).

Farklılıklar, geleneksel olarak ırk, etnik ve cinsiyet çerçevesinde tanımlanırken, son zamanlarda bu tanım yaş, özürlü olma ve bölge gibi “öteki” olmayı ön plana çıkartan ilave kavramları içine alacak şekilde genişlemiştir (Guy ve Meredith, 2005: 143). Barutçugil farklılık kavramını en genel anlamda; yaş, cinsiyet, din, felsefe, sosyo-ekonomik temel, fiziksel ve zihinsel sağlık, yetenekler, genetik özellikler, ırksal ve etnik

sınıflamalar ve diğer tanımlanabilen boyutlardaki çeşitlilik olarak tanımlamaktadır (Barutçugil, 2011: 42). Cox'a (2001:3) göre ise farklılık ne insanlar arasındaki herhangi bir fark anlamında, ne de yalnızca cinsiyet ve ırk farklılıklarıyla sınırlandırılabilir kadar dar bir kavramdır. Farklılık belirli bir istihdam ortamında ya da toplumda bir arada bulunan insanlar arasındaki toplumsal ve kültürel kimliklerin çeşitli olma halidir.

Farklılıkların sadece demografik farklar şeklinde değerlendirilmemesi gerektiği, kavramın demografik (ırk, cinsiyet, yaş vb.) özelliklere ilave olarak işle ilgili bilgi ve yetenekleri, değerleri, inanç ve tutumları, kişiliği, bilişsel ve davranışsal tarzları, örgütteki statü/konum gibi özelliklerin bütününe içerdiği ifade edilmektedir (Sürgevil, 2008: 113). Günümüzde gelişen teknoloji çalışma yöntemlerini ve çalışanların çeşitliliğini artırmış; internet ile uzaktan çalışanlar, kısmi (part-time) çalışanlar ve geçici olarak çalışanlar vb. yeni farklılık boyutları ilave olmuştur (Guy ve Meredith, 2005: 143). Bu nedenle farklılıkların kapsamı demografik sayılar ve geleneksel yaklaşımlarla sınırlandırılmayacak kadar çok daha geniştir.

Farklılıklar genellikle bireysel alanlarda ortaya çıkmaktadır. Ancak insanların çeşitli gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturdukları organizasyonlarda da farklılıklar meydana gelmektedir. Bu yüzden farklılıkların yalnızca bireysel olarak değil, yönetim ve organizasyon açısından da incelenmesi gerekmektedir (Begeç, 2004: 8).

Görüldüğü üzere farklılıklar konusunda çok çeşitli tanımlar ve açıklamalar yapılmaktadır. Farklılık kavramı farklı kişiler için farklı anlamları ifade etmektedir. Farklılık kavramının daha iyi anlaşılabilmesi için farklılığın boyutlarının ve düzeylerinin incelenmesi gerekmektedir.

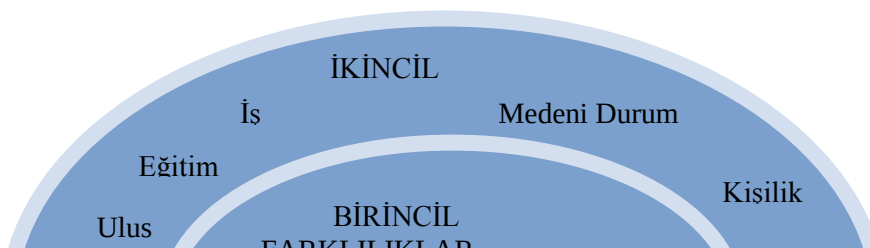
Farklılığın Boyutları ve Düzeyleri

Farklılığın boyutları konusunda birçok tanımlama yapılmaktadır. Farklılığın boyutları ve türlerinin belirlenmesi konusunda genelde faktör yaklaşımı kullanılmaktadır. Gözle görünen ve görünmeyen farklılıklar şeklinde “iki faktörlü farklılık boyutu” yaklaşımı en çok kullanılan yöntemdir. Gözle görünen farklılıklar olarak genellikle ırk, etnik köken, cinsiyet, yaş, zihinsel/fiziksel yeterlikler, cinsel eğilim gibi özellikler birincil farklılıklar olarak ifade edilmektedir. Doğuştan sahip olunması ve genelde değiştirilememesi nedeniyle bu farklılıklara kalıtsal farklılıklar da denilmektedir (Eğinli, 2009: 108). Bu farklılıklar insana dışarıdan bakıldığında en çok dikkat çeken özelliklerdir. Birincil farklılıkların dışında, değerleri, beklentileri ve deneyimleri şekillendirmede önemli rol oynayan ikincil farklılıklar vardır. İletişim tarzı, eğitim, ailevi durum, askerlik deneyimi, örgütteki rol ve çalışılan hiyerarşik kademe, din, ana dil, coğrafik konum, gelir düzeyi, iş deneyimi, çalışma tarzı ikincil farklılıklara örnek olarak verilebilir. İnsanlar bu farklılıkları elde edebilir ve bırakabilir, gücü ve etkisi sürekli değildir. Birçok insan yaşam boyu etkisi (birincil boyutlara kıyasla) daha az olan bu boyutların herhangi bir zamanda yaratacağı etkiyle daha çok ilgilenebilmektedir (Sürgevil, 2010: 11).

Borrego ve Johnson farklılık kavramının ırk, etnik ve cinsiyet gibi geleneksel tanımların dışına doğru değiştiğini ve farklılaştığını belirtmektedir. İkincil boyutlar olarak bireyin iletişim tarzı, çalışma yöntemi, örgütsel konumu, ekonomik durumu ve coğrafik kökeni ifade edilmektedir (Borrego ve Johnson, 2012: 199).

Daft, farklılığı çalışanların farklı olduğu her şey olarak tanımlarken, daha birkaç on yıl öncesine kadar örgütlerin farklılığı geleneksel olarak ırk, cinsiyet, yaş, hayat tarzı ve özürlü olma durumu olarak tanımladığını ifade etmiştir. Bugün ise çalışanların işe yaklaşımlarını, birbirleriyle olan etkileşimlerini, iş tatminlerini ve iş yerinde onların kim olduğunu da etkisi altına alan daha kapsamlı bir farklılık tanımının yapıldığını belirtmektedir (Daft, 2010: 346).

Farklılığın boyutları konusunda bir diğer yaklaşım şu şekildedir; bireysel çeşitlilik (variation) olarak tanımlanan farklılığın kendi içinde kontrol edilemeyen ve kontrol edilebilen farklılıklar olarak ikiye ayrıldığı ifade edilmektedir. Kontrol edilemeyen farklılıklar olarak biyolojik özellikler (ırk, cinsiyet, yaş, belirli fiziksel nitelikler) ve bireyin içinde doğmuş olduğu aile ve toplum sayılmaktadır. Bireysel kimliğin oluşmasında bu özelliklerin çok güçlü etkisi vardır ve bireylerin diğer insanlarla ilişki biçimlerini çok yakından etkiler. Kontrol edilebilen farklılıklar olarak iş deneyimi, gelir, evlilik durumu, askeri deneyim, politik inançlar, coğrafi mekan, eğitim vb. özellikler sayılmaktadır. İnsanlar bu özelliklerini yaşadıkları süre boyunca bilinçli seçimler ve çabalar sonucunda benimseyebilmekte, bırakabilmekte veya değiştirebilmektedir (Luis vd., 2012:157). Şekil-1’de farklılığın birincil ve ikincil boyutları ayrıntılı bir şekilde gösterilmiştir.



Şekil-1: Farklılığın Birincil ve İkincil Boyutları (Daft, 2010: 347; Sürgevil, 2010: 12)

Bir başka çalışmada örgütlere olumlu değerler ve fırsatlar sunan farklılıklar üç farklı düzeyde incelenmektedir (Anca ve Vazquez, 2007:124):

- Toplumsal; Toplum tarafından bilinme, tanınma ve toplumsal taleplerin karşılanması amacıyla örgütler sahip oldukları farklılık politikalarını toplum içindeki paydaşlarına anlatarak onlarla devamlı iletişim ve diyalog halindedirler. Örgütler bu şekilde toplum içindeki görünümünü ve itibarını geliştirmeye çalışırlar.
- Örgütsel; Örgütler çalışanlarının tüm potansiyelini ortaya çıkaracak ve en parlak yetenekleri işyerinde tutacak esnek bir çalışma ortamı sunmaya çalışırlar. Böylece geniş bir yetenek havuzunda bulunan personel için örgütlerin çekici kılınması, personelin işe alınması ve elde tutulması amaçlanır. Çalışanların işten ayrılması ve devamsızlıktan kaynaklanan masrafların düşürülmesine çalışılır. Uzun dönemde müşteri ihtiyaçlarının daha iyi anlaşılması, yeni ürün, hizmet ve pazar stratejilerinin geliştirilmesi, farklı kültür içinde nasıl davranılacağına ilişkin durumsal farkındalığın yaratılması hedeflenir.
- Bireysel; Örgütler çalışanların bireysel gelişimi ve eğitimi konusunda yapılar oluşturur. Böylece çalışan bağlılığının artırılması, iş etiğinin ve bireysel çabanın yükseltilmesi amaçlanır ki bu örgütte yaratıcılık ve yenilikçiliğin artmasına katkıda bulunur. Yenilik ve öğrenme yeteneğine sahip olan bir örgütte insanlar yenilik getirir ve bilgiyi örgüte katar. Büyüme ve yenilik yapma konusundaki bireysel kapasiteyi örgütün genel kapasitesi belirler. Bu nedenle insan sermayesinin gelişimi örgütsel stratejinin temelini oluşturur.

Bir diğer çalışmada farklılık düşünme yöntemleri anlamında üç seviyede incelenmiştir (Montes ve Shaw, 2003, 389):

- Toplumsal sınıf veya demografik farklılık; Cinsiyet, ırk, yaş gibi görülebilir demografik özelliklerdir.
- Bilgisel farklılık; İş deneyimi ve eğitim geçmişine ilişkin becerilerdir.
- Değer farklılığı; Görevler, hedefler ve amaçlar hakkındaki farklı görüşlerdir.

Ayrıca bu farklılık türlerine ilave olarak yerel, ulusal, bölgesel ve küresel boyutlar gibi farklı yaklaşım türlerinin de oluşturabileceği belirtilmektedir (Montes ve Shaw, 2003, 390):

Farklılık kelimesine birçok anlam yüklenmesi nedeniyle birçok ülkede bu kelimeye yüklenen anlam ve uygulamalar değişebilmektedir. Farklılık kavramı konusunda ABD ve Avrupa yaklaşımlarının değişik olduğu görülmektedir. ABD’de farklılık kavramına en yakın kelime olarak daha çok kapsayıcı olma, dahil etme (inclusion) anlamına gelen kelimeler kullanılmaktadır. ABD’ye göre sosyo-kültürel yapısı daha az

karmaşık olan Avrupa ülkelerinin birçok dilinde farklılık kavramına en yakın kelimeler daha çok ayrımı (seperation) vurgulamaktadır (Daft, 2010: 345). Avrupa ülkelerinde farklılık konusu çoğunlukla cinsiyet, yaş ve etnik konularla sınırlı iken, ABD'nin yaklaşımı demografik ve toplumsal sınıf farklılığı (yaş, cinsiyet, ulus vs.); kişisel farklılık (inanç, ahlaki değerler, bireysel görünüm); yetenek ve beceri farklılığı; bilgi farklılığı (ham bilgi, işlenmiş bilgi veya irfan) şeklinde daha geniş kapsamlı olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında farklılık toplumda var olan çok yüzeyli, dikey, yatay, toplumsal ve kültürel bütün farklılıkları kapsamakta, ortak ve bireysel yönlerin nesnel olarak birleşiminden oluşmaktadır. Bu yaklaşım farklılıkların yönetimi kavramını, başkalarına fırsat eşitliği verilmesi ve ayrımcılığın önlenmesi tanımına götürmektedir (Schwenken, 2009: 86). Fırsat eşitliği ve ayrımcılık kavramlarının farklılık kavramıyla olan ilgisini anlayabilmek için bu kavramlarla yakından ilişkili olan eşit ve eşitlik kavramlarının da incelenmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Eşit ve Eşitlik Kavramları

Eşit (equality) ve eşitlik (equity) kavramları kimi araştırmacılar tarafından birbirlerinin yerine kullanılsa da farklı kavramlardır. Begeç'e göre eşit sözcüğü; bir başkasıyla yapı, boyut, nicelik, nitelik, değer, ölçü, güç vb. bakımdan aynı olan, birbirinden ne fazlası ne eksisi bulunun, aynı güce, yetkiye sahip, aynı haklardan yararlanan, aynı düzeyde olan anlamına gelmektedir. Eşitlik ise; eşit olma durumu, eşit olan şeyin niteliği, özelliği, denklik, sahip olunan haklar bakımından insanlar arasında hiçbir ayrımın bulunmaması, gözetilmemesi durumu olarak tanımlanmaktadır (Begeç, 2004: 9).

Pitts eşit kavramını aynılık (sameness) ve dağılımın tekdüzeliği anlamında kullanırken, eşitlik kavramını dağılım veya paylaşımın adil (fair) olarak gerçekleştirilmesi anlamında kullanmaktadır (Pitts, 2009:1). Montes ve Shaw eşit ve eşitlik kavramlarının kullanılmasına bağlı olarak farklılık ve benzerliklerin öne çıkarılmasına veya göz ardı edilmesine yol açabileceğini ifade etmektedir. İnsanlara eşit davrandığımızda onların farklılıklarını göz ardı etmiş oluruz, eşitlikçi bir anlayış içinde davrandığımızda ise onların farklılıklarını kabul etmiş oluruz (Montes ve Shaw, 2003: 388).

Eşitlik kavramı tarihsel süreç içerisinde 18. yüzyıl içerisinde ilk defa ortaya çıkmış ve 1789 Fransız Devrimi ile birlikte Fransızların İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesinin birinci maddesine girmiştir; "İnsanlar, haklar bakımından özgür ve eşit doğar ve yaşarlar. Sosyal farklılıklar ancak ortak faydaya dayanabilir". Daha sonraki dönemde eşitlik ilkesi hem uluslar arası metinlere, hem de ulusal anayasalara girmiştir. 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin birinci maddesinde eşitlik ilkesi; "Bütün insanlar özgür, onur ve haklar bakımından eşit doğarlar" şeklinde ifade edilmiştir (<http://www.ihd.org.tr/> , Erişim Tarihi: 15.06.2014).

Eşitlik ve eşitsizlik konusunun 20. yüzyılın ikinci yarısının başlangıcına kadar yönetim için önemli bir gündem maddesi oluşturmadığını söyleyebiliriz. Henri Fayol 1916 yılında yayınladığı (General Principles of Management) isimli çalışmada yönetimin 14 ilkesi arasında eşitlik ilkesini göstermesine rağmen, ücret, yetki, sorumluluk gibi birçok alanda açık eşitsizliğin bulunduğu hiyerarşik yönetim yapısı içerisinde eşitliğin nasıl sağlanabileceğine ilişkin herhangi bir yaklaşımda bulunmamıştır. Çünkü o çalışmada daha çok örgütlenme üzerine yoğunlaşmış, kamu hizmetlerin sunulmasında eşitliği bir sorun olarak görmemiştir. Frederickson'a göre Woodrow Wilson'ın bir çalışması dışında klasik yönetim döneminin hiçbir temel belgesinde "kamu yönetiminde sosyal eşitlik" konuları gündeme getirilmemiştir (Frederickson, 2005: 31).

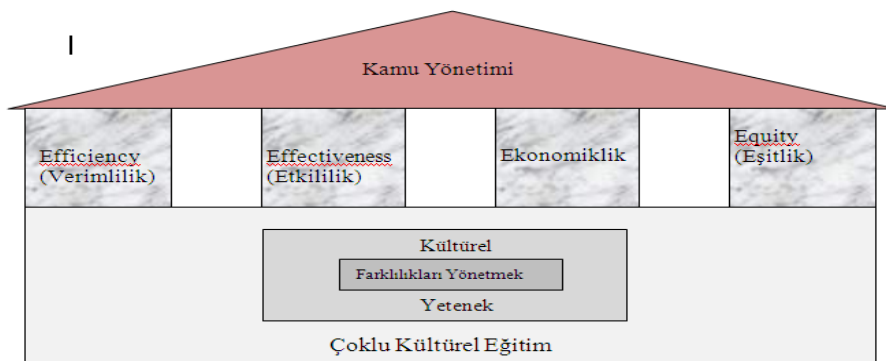
Eşitlik ve eşitsizlik konularında toplum ve örgütlerin nasıl etkilendiği konusunda en çok tartışmaların yapıldığı ve gelişmelerin yaşandığı dönem 20. yüzyılın ikinci yarısı olmuştur. 1950 ve sonrasında yaşanan eşitlikçi hareketlerin izleri ve özellikleri Tablo-1'de gösterilmiştir. 1960 ve sonrası dönemde sosyal haklar hareketlerinin devamında ortaya çıkan olumlayıcı eylem, fırsat eşitliği, farklılıklar ve farklılıkların yönetimi kavramlarında yaşanan gelişim süreci ile yönetsel eşitlik konularının gelişimi arasında benzerlik bulunmaktadır.

1950-1960: Eşitsizlik Dönemi	Bu dönem endüstrileşmenin yükselmesini ve bilgi çağının başlangıcını temsil eder. Toplumlar nispeten türdeşdir. Irk, cinsiyet, etnik, fiziksel yeterlilik ve kültür gibi farklılıklar düzene uygunluğu ölçüsünde tanımlanmıştır.
1960-1990: Eşit Dönem	Fırsat eşitliği ilkesinin yürürlükte olduğu yıllardır. Örgütler yönetim stratejisi olarak ayrımcılığı kaldırmayı ve çalışanlara eşit bir şekilde davranmayı kabul etmişlerdir. “Yasalaştırılmış adalet” kavramı farklılıkları görmezden gelmeye eğilimli çoğunluktaki insanların adil davranışta bulunması gerektiği ilkesinin altını çizer.
2000 + : Eşitlik Dönemi	Eşitlik dönemi eşit dönemin eksikliklerine karşılık olarak ortaya çıkar. Eşitlik kavramı ile farklılıklar kabul edilerek değer görür. Örgütler farklılıkları ve benzerlikleri kabul edip yararlanmaya başladığında ve her seviyede yeteneğin ortaya çıkmasını sağlayacak bir çevre yaratıldığında eşitliğe doğru bir değişim ortaya çıkacaktır.

Tablo-1: Eşitlik konusunda 20.yüzyılda yaşanan değişim (Wilson (1997)’den Aktaran: Montes ve Shaw, 2003, 388).

Eşitlik kavramında meydana gelen gelişmeler yönetim bilimi ve teorilerini de etkilemiştir. Perry sosyal adalet konusu üzerine yapmış olduğu çalışmasında kuram ve uygulayıcılar tarafından yönetim biliminin 3E’si olarak bilinen şu üç temel ilkenin sıklıkla tartışma konusu olduğunu belirtmektedir: efficiency (verimlilik), effectiveness (etkililik) ve ekonomiklik. Yönetim yapısının altında onu taşıyan üç temel sütun olarak tanımlanan 3E’yi kısaca şu şekilde tanımlanmaktadır. Verimlilik; kaynaklardan yararlanmaya, girdi ve çıktılar arasındaki ilişkiye vurgu yapmakta, etkililik; örgütün amaç ve hedeflerin başarılmalarıyla ilgilenmekte, ekonomiklik; örgüt amaçlarının gerçekleştirilmesinde masrafların en düşük düzeyde tutulmasına vurgu yapmaktadır (Perry, 2005: 25).

Borrego ve Johnson kamu yönetimindeki sosyal adalet uygulamalarının adillik, hakkaniyet ve eşitlik ilkeleri üzerine bina edildiğini belirtmekte, zaman geçtikçe kamu hizmetlerinin sunulmasında etkinlik ve verimliliğin yanında “sosyal adalet” kavramının üçüncü bir ilke olarak kamu yönetimi tarafından kabul edildiğini ifade etmektedirler (Borrego ve Johnson, 2012: 61). Perry ise çalışmasında onlardan biraz farklı olarak 3E’nin yanına “adalet” (equity) ilkesini dördüncü E olarak eklemekte ve onu yönetimin dördüncü temel sütunu olarak tanımlamaktadır. Perry, örgüt içerisindeki işgücü farklılığından yararlanılabilmesi amacıyla eşitliğin sağlanması ve adil bir çalışma ortamının oluşturulması gerektiğine vurgu yapmakta, yöneticilerin kültürel yetenekler konusunda eğitilmesi gerektiğini ifade etmektedir (Perry, 2005: 25). Perry’nin tartışmış olduğu kavramların haritası ve kamu yönetiminin 4E’si olan temel sütunlar Şekil-2’de gösterilmiştir.



Şekil-2: Perry’nin kavram haritası ve 4E’si (Perry, 2005: 5).

Farklılıkların Yönetimine Doğru

İnsanların çeşitli düzey ve boyutlarda sahip oldukları farklılıkların farkına varmak, farklılığın zenginlik olduğu bilinciyle onları örgüt içi çatışmalara yol açmadan uyumlu bir şekilde yönetebilmek günümüzde özel, kamu ayrımı olmaksızın bütün yönetimlerin ana gündem maddelerinden birini oluşturmaktadır. Bu bölümde farklılıkların yönetimi anlayışı tarihsel gelişim sürecinde anlatılacak, dünya genelinde yaşanan demografik değişikliklerin işgücüne olan etkilerinden bahsedilecek, farklılıkların neden olabileceği yarar ve zorluklardan söz edilerek farklılıkların yönetimi kavramının tanımlanmasına çalışılacaktır.

Tarihsel Süreç

Sürgevil'in belirttiği gibi "farklılıkların oldukça uzun bir geçmişi fakat kısa bir tarihi vardır" (Sürgevil, 2010: 67). Farklılıkların yönetimine ilişkin uygulamalar toplumsal eylemlerin tarihsel süreciyle ortaya çıkmıştır. Bu tarihsel sürecin anlaşılması eşit haklar konusunda geçmişte yapılan mücadelelerin anlaşılmasına, farklılıkların yönetimi konusunda günümüzde gerçekleşen tartışma ve yaklaşımların açıklanmasına yardımcı olacaktır. Tarih boyunca 1700'lerin ortalarında köle karşıtlığı (anti-slavery) hareketleri ile başlayan ve 1960'larda ABD'de etkili olan sivil haklar (civil rights) hareketine kadar etkili olan ırkçılık karşıtlığı (anti-racism) ve kadın hakları (feminizm) hareketleri farklılıkların yönetimi yaklaşımlarını etkileyen başlıca iki harekettir (Sayers, 2012: 6-8). Şekil-3'de toplumsal hareketlerin farklılıkların yönetimi kavramının gelişim sürecini nasıl etkilediği gösterilmektedir.



Şekil-3: Farklılıkların yönetimi üzerinde toplumsal hareketlerin etkisi (Sayers, 2012: 7)

19. yüzyılda ve 20. yüzyılın başlarında; yöneticiler farklılıkları en aza indirme konusunda çalışmışlar ve genelde çözüm konusunda farklılıkları benzeştirme (assimilation) yolunu tercih etmişlerdir (Sürgevil, 2010, 96). Bu varsayım sonucunda farklı kabul edilen insanlar güç sahibi olan insanlara "benzetilmeye" çalışılmıştır. Bu nedenle ABD'de yıllarca insanların kıyafetleri, dili, gelenekleri ve bakış açısı gibi farklılıklarını ifade etmelerinin önüne geçilmiş, benzeştirme politikaları uygulanmış ve teşvik edilmiştir. İnsanlar isimlerini "Amerikanlaştırmak"la, etnik kıyafetlerini değiştirmekle, İngilizceyi öğrenmekle ve "Amerikan rüyasının bir parçası olmak" için çalışmakla sorumlu tutulmuşlardır. Ancak; mevcut farklılıkların yok edilmesi mümkün olmamıştır. Birçok insan kendi kültürlerini, dinsel geleneklerini terk etmek istemediklerini fark etmiştir (Esty vd., 1995: 1).

Farklılıkların yönetimi ile ilgili konular genellikle II. Dünya Savaşından sonra gündeme gelmiştir. Farklı özelliklere sahip işgücünün örgütlere doğru çekilmesi ve çalıştırılması bu dönemdeki insan kaynakları birimlerinin temel uğraşlarından biri olmuştur. Farklı işgücüne sahip olmak ve bu konuda girişimde bulunmak kurumsal ve sosyal bir sorumluluk haline gelmeye başlayınca, başta ABD olmak üzere tüm dünyada farklılıkların yönetimine ilişkin konular birçok örgüt için stratejik yönetim konuları haline gelmiştir (Eğinli, 2009: 145).

ABD başkanı Harry S. Truman 1948'de 9981 sayılı Başkanlık Emrini yayınlarak silahlı kuvvetlerdeki ırkçı ayrımı sona erdirmiştir. Günümüze kadar yaklaşık 60 yıl boyunca ABD Savunma Bakanlığında ırksal ve etnik farklılığın sürdürülmesi ve geliştirilmesi konusunda birçok zorluk yaşanmasına rağmen, üst yönetim kademelerine ilerlemek isteyen azınlıklar için olumlu bir ortam sağlanmış, ırksal ve etnik bütünleşme konusunda bir model olmuştur. Günümüzde askeri liderler farklılıkların yönetimi konusunu ulusal güvenliği yakından ilgilendirmesi nedeniyle çok önemli görmektedirler (Lim vd., 2008:1).

ABD'de farklılıkların tarihi genellikle 1960'larda yaşanan sivil haklar hareketi ile başlatılır. Günümüzde birçok özel ve kamusal örgütler, çeşitli topluluklar, askeri kesim ve yüksek öğretim kurumları o zamandan bu yana farklılıkların yönetimine ilişkin çalışmalar yapmaktadırlar. Bundan önceki dönem, tek taraflı bakış açısına sahip bir siyasal yapının ve yasaların geçerli olduğu bir dönemdir. Diğer bir deyişle kamu kurumlarında, işyerlerinde, okullarda ve kamusal örgütlerinin çoğunda beyazların açık bir üstünlüğü vardı. Sivil Haklar Hareketi azınlık grupları için fırsat eşitliğinin sağlanması yönünde ilk girişim olarak kabul edilmektedir (Jackson, 2011:7).

ABD başkanı Lyndon B.Johnson, bir önceki başkan John F.Kennedy'nin hayatına mal olan hedefleri gerçekleştirebilmek için 1964 yılında Sivil Haklar Yasası (Civil Rights Act)'nı yürürlüğe koymuştur. Sosyal Haklar Hareketinin siyahî liderlerinden olan Dr. Martin Luther King'in "bir hayalim var" (I have a dream) dediği "hayali" sadece siyahlar için değil bütün azınlık grupları için var olan ayrımcılığın sona erdirilmesi konusunda gerekli yasal değişikliklerin yapılmasıydı. Bu siyasal ve kültürel ortam olumlayıcı eylem (affirmative action) ve eşit istihdam fırsatı (equal employment opportunity) kavramlarını doğurmuştur (Jackson, 2011:9).

Farklılıkların yönetimi kavramının gelişim sürecinde olumlayıcı eylem ve eşit istihdam fırsatı uygulamalarının önemli bir yeri vardır. Farklılıkların yönetimi ile bu kavramlar arasında bir fark olup olmadığı veya birbirlerinden ne şekilde farklılaştıkları konusunda yapılan tartışmalar günümüzde halen devam etmektedir. Farklılıkların yönetimi kavramını daha iyi anlayabilmek için bu kavramlardan ve bunlara bağlı uygulamalardan bahsetmeye ihtiyaç bulunmaktadır.

Olumlayıcı Eylem: Bu kavram ilk defa 1964 yılında Başkan Lyndon B. Johnson zamanında çıkarılan Sivil Haklar Yasası ile birlikte kullanılmıştır. Yasada olumlu eylem, "geçmişte yapılan ayrımcılıkların üstesinden gelebilmek için gösterilen olumlu çabalar" şeklinde tanımlanmış, başka bir deyişle, olumlayıcı eylem, geçmişte toplum tarafından yapılan ayrımcılıkları ve adaletsizlikleri telafi etmek amacıyla tasarlanmıştır. Bu uygulama, hem azınlık hem de çoğunluk gruba dahil olan üyeler tarafından "etkisiz" bir toplumsal düzenleme aracı olarak düşünülmüştür (Sürgevil, 2010: 100).

Eşit İstihdam Fırsatı: Sivil Haklar Yasasının yedinci maddesi "insanların ırk, cinsiyet, din, köken ve işle ilgili olmayan diğer tüm özellikleri ne olursa olsun, herkesin istihdam konusunda eşit fırsatlara sahip olduğunu" ifade etmektedir. Eşit istihdam fırsatı uyumun sağlanması amacıyla yasal olarak korunması gereken gruplar üzerinde daha çok durmuştur (Lim vd., 2008:88). Ancak bu şekilde bazı grupların korunmuş olması ters etki (adverse impact) yaratarak, çoğunluğa karşı ters ayrımcılık yapıldığı iddialarına neden olmuştur (Luis vd., 2012: 126).

Olumlayıcı eylem ve eşit istihdam fırsatı kavramları ile farklılıkların yönetimi arasındaki ayrımlar yazında önemli yer tutmaktadır. Genel olarak eşit istihdam fırsatı bir amaç, olumlayıcı eylem bir araç, farklılık yönetimi ise bir süreç olarak tanımlanmaktadır (Eğinli, 2009: 176). Tablo-2'de üç kavram arasındaki farklar ayrıntılı bir şekilde gösterilmiştir.

	Olumlayıcı Eylem	Eşit İstihdam Fırsatı	Farklılık Yönetimi
Yer ve Zaman	Amerika; 1960'ların ortaları, 1980'lerin başları	Amerika; 1960'lı yıllar, Kanada; 1980'lerin ortaları, 1990'lı yıllar	Amerika ve Kanada; 1980'lerin sonları ve 1990'lı yıllar
Nedenleri	İrk ve cinsiyet konularında ayrımcılık	Çalışma yaşamında kadın, ırk, cinsiyet, engelli vb. ayrımcılığı	İşgücü ve demografik özelliklerinin değişimi
Beklenen Yararlar	Siyahlar, kadınlar, Latinler, yerli Amerikalılar, Asyalılar	Kadınlar, ırksal azınlıklar, Aborijinler, engelliler	Geleneksel olmayan çalışan modeli, kurumsal hedefler
Odak Noktası	Sayısal temsil edilme, işe alma, uyum	Sayısal temsil edilme, ayrımcılık bariyerleri, raporlama	Diğerlerinin farklı özelliklerini öğrenme
Uygulamada Destek	Federal düzenleme ve yetkilendirme, yasal ve sivil haklar, kararlar	Federal yasa ve düzenlemeler, insan hakları ve şikâyetleri, üst yönetim tarafından gönüllü alınan kararlar	Üst yönetim tarafından gönüllü katılım
Sonuçlar	İşgücünün her düzeyinde temsil edilmesi, dezavantajlı grupların çalışma yaşamında başarı elde etmesinin sağlanması	Eşitlik ve adalet politikaları, destekleyici bir iklim, temsilin geliştirilmesini sağlama	Farklılıkları fark etme, kişilerarası ve gruplar arası iletişimi artırma, insan ilişkilerine yönelik becerileri geliştirme ve tutum değişimi yaratma
Elde Edilen Sonuçlar	Temsil edilmenin gelişimi, siyah erkek ve beyaz kadının temsil edilmesi, siyah kadın ve Latinlerin iş yaşamında yer alması	Etnik azınlıkların ve kadınların iş yaşamında temsil edilmesi, eşitlik politika ve uygulamalarının başlaması, farkındalığın büyük oranda gelişmesi	Farkındalık ve iletişim becerilerinin gelişmesi, deneysel çalışmaların başlaması

Tablo-2: Olumlayıcı Eylem, Eşit İstihdam Fırsatı ve Farklılık Yönetimi Kavramlarının Karşılaştırılması (Akt. Eğinli, 2009: 175).

Olumlayıcı eylem ve eşit istihdam fırsatı ilkeleri bütün vatandaşlar için toplumsal eşitlik ve adaletin başarılmasına yönelik bir çaba olarak görülmüş (Borrego ve Johnson, 2012: 195), farklılıkların yönetimi

konusunda gerek kamu kesimi ve gerekse özel kesim için bir altyapı oluşturduğu (Ewoh, 2013:111) ifade edilmiştir.

Eşit istihdam fırsatı ve olumlayıcı eylem programlarıyla kamu kesiminde işgücü farklılığı özel kesime kıyasla daha yüksek seviyede sağlanmış ve daha çok önem verilmiştir (Choi ve Rainey, 2010: 109). Üniversite ve yüksek öğretim kurumları başta olmak üzere (Ewoh, 2013:109), kamu kurumlarının kapıları birçok fırsattan mahrum kalan azınlıklara ve kadınlara açılmış, toplumsal hakların pek çok yönden gelişmesi sağlanmış, geçmişte yapılan ayrımcılığın üstesinden gelinmesinde ve örgütlerdeki kadın ve azınlık oranlarının artırılmasında önemli bir yöntem olmuştur. Bunun sonucunda değişik yerlerde nitelikli çalışanlara karşı ters ayrımcılığın yapıldığına ilişkin tartışmalar yapılmış ve nitelikli beyaz erkeklerin yerine daha az niteliğe sahip kadın ve azınlıkların tercih edilerek nitelikli beyaz erkeklere karşı ayrımcılık yapıldığına ilişkin iddialar ortaya atılmıştır (Borrego ve Johnson, 2012: 5).

1964 yılında çıkarılan Sivil Haklar Yasası ile kadınlar ve azınlıklara yapılan ayrımcılık ABD’de yasaklanmış olmasına rağmen örgütlerin çoğunda çalışanlar hizmet ettiği toplumu temsil etmiyordu. Temsili bir bürokraside çalışanlar toplumdaki nüfus oranlarına göre temsil edilirler. Geniş anlamda bakıldığında bir örgütte çalışanların cinsiyeti, ırkı ve etnik durumu hizmet edilen toplumdaki nüfussal oranı yansıtıyorsa ayrımcılık yapılmadığı söylenebilir. Bu dönemde farklılık kavramı kadın ve azınlıkların bir örgütte ne kadar temsil edildiğini ifade eden sayısal bir kavram haline gelmiştir. Toplumsal eşitlik kavramı; zamanla ırk, etnik, cinsiyet, toplumsal sınıf ve engellileri kapsayan farklılık kavramına dönüşmüştür (Borrego ve Johnson, 2012: 5).

Eşit istihdam fırsatı ile ilgili olarak toplumsal haklar konusunda ABD’de birçok yasa çıkarılmıştır. Bu yasalarla kadınların, azınlıkların, yaşlı çalışanların ve engellilerin çalışma hakları korunmuştur. Gelecekte bu konularda yapılacak yasal çalışmaların daha da artacağı beklenmektedir. Bu yasalardan bazıları şunlardır (Luis vd., 2012: 125-133; Daft, 2010: 312):

- 1963 tarihli Eşit Ödeme Yasası (Equal Pay Act)
- 1964 tarihli Sivil Haklar Yasası (Civil Rights Act)
- 1967 tarihli İstihdamda Yaş Ayrımcılığı Yasası (The Age Discrimination in Employment Act)
- 1978 tarihli Hamilelik Ayrımcılığı Yasası (Pregnancy Discrimination Act)
- 1990 tarihli Amerikalı Özürlüler Yasası (The Americans with Disabilities Act)
- 1991 tarihli Sivil Haklar Yasası (Civil Rights Act)
- 1993 tarihli Aile ve Tıbbi İzin Yasası (Family and Medical Leave Act)

Demografik Değişiklikler

Toplumları her alanda etkileyen küreselleşme ile birlikte ülke nüfuslarının değişmesi örgütlerin işgücü yapısının değişmesine ve farklılaşmasına neden olmuştur. İşgücü 2000 (Workforce 2000) adlı raporda, nüfus yapısında meydana gelen değişimler sonucunda 2000’li yıllarda işgücünün şu şekilde farklılaşacağı ifade edilmiştir (Johnston ve Packer, 1987: 75-95; Daft, 2010: 343; Riccucci, 2002: 3):

- Yaşlı çalışan sayısının artması,
- Genç çalışan sayısının artması,
- Eğitimli çalışan sayısının artması,
- Daha fazla kadının iş yaşamına katılması,
- Engelli ve hasta çalışan sayısının artması,
- Azınlıkların iş yaşamında artması,
- Yabancı ülkede doğanların sayısının artması,
- Göçmenlerin iş yaşamına katılımının artması.

Workforce 2000 raporundan önce işgücü farklılığı tartışmalarında olumlayıcı eylem politikaları ve çoklu kültür gibi kavramlar kullanılırken, rapor yayımlandıktan sonra tartışmalarda kullanılan anahtar kavramların niteliği değişmiş, kültürel farklılık, farklılık, farklılıkları yönetme, işgücü farklılığı ve farklılığa değer verme gibi birçok kavram ve kelime ilave olmuştur (Ewoh, 2013:111).

İkinci Dünya Savaşı sonrası 1946-1966 yılları arasında doğum oranının artmasıyla oluşan kalabalık “baby boomer” neslinin 2030’lu yıllarda emekli olmasıyla işgücünde büyük bir açık oluşacağı belirtilmektedir (Daft, 2010: 343). Tablo-3’de yıllara göre çalışan nüfus sayılarına bakıldığında 2005 yılı itibarıyla çalışan nüfusun üçte ikisi beyaz iken, 2050 yılına gelindiğinde her türlü ırk ve etnik grup azınlık haline gelerek, çok kültürlü bir nüfus yapısına ulaşılacağı tahmin edilmektedir. Baby boomer nesli emekli olduğunda yaklaşık 76 milyon çalışanın işgücünden ayrılmasına karşılık 41 milyon yeni çalışanın işgücüne gireceği tahmin edilmektedir. Oluşan yeni işgücünün önemli bir kısmı Latin ve Asya kökenli insanlardan oluşacağı belirtilmektedir (Borrego ve Johnson, 2012: 195).

Önümüzdeki dönemde nüfus değişiklikleri nedeniyle ABD toplumunda ve işgücü yapısında birkaç boyutta farklılığın daha da artacağı ifade edilmektedir (Pitts, 2003: 2; Riccucci, 2002: 3). ABD işgücü yapısında 1978 ve 2008 yılları arasında yaşanan değişim sonucunda, beyaz erkeklerin oranı % 4.1 azalırken, beyaz kadınların oranı % 12.1 artmış, siyahi erkeklerin oranı % 3.4 azalırken siyahi kadınların oranı % 11.4 artmıştır (Riccucci, 2002: 5). Tablo-3’e göre 2005 ve 2050 yılları arasında çalışan nüfus oranı % 5, çalışan yaşlı oranı % 7 artacaktır. Ayrıca 1986 yılında ABD işgücünün ortalama yaşı 35,4 yıl iken bu rakam 2006 yılında 40,8 yıla çıkmış, 2016 yılında ise 42,1 yıla yükseleceği (Daft, 2010: 343) tahmin edilmektedir.

	2005	2050
Nüfus (Milyon)	296	438
Ülke Dışında Doğmalar	% 12	% 19
Etnik Gruplar		
Beyaz	% 67	% 47
Latin	% 14	% 29
Siyahî	% 13	% 13
Asya Kökenli	% 5	% 9
Yaş Grupları		
Çocuklar (17 Yaş ve altı)	%25	% 23
Çalışan Yaş (18-64)	% 63	% 68
Yaşlı Nüfus (65 ve üzeri)	% 12	% 19

Tablo-3: ABD’nin Şimdi ve Gelecekteki Nüfus Oranları (Passel and Cohn, 2008: 1)

Meydana gelen nüfus değişikliklerinin yanı sıra, küreselleşme ve beraberinde gelen ekonomik değişiklikler ABD işgücü yapısını tahmin edilemeyen ölçüde türdeş olmayan ırksal ve etnik bir yapıya doğru dönüştürmektedir. Aynı doğrultuda ülke içinde artık daha çok insan İngilizce dışındaki dilleri konuşmakta, engelli insanlar teknolojinin gelişmesi ve toplumsal tutumların değişmesiyle birlikte daha işlevsel olmaktadır. ABD işgücü yapısının gittikçe daha çok türdeş olmayan bir yapıya bürünmesi, kamu hizmetlerinin sunulmasında sorumlu devlet kurumlarına çok boyutlu, farklı ve önemli derecede zorluklar yarattığı ifade edilmektedir (Pitts, 2003: 2).

Dünyanın pek çok ülkesinde benzer nüfus değişiklikleri yaşanmakta ve buna bağlı olarak işgücü yapısı değişmektedir. ABD ve Kanada’da işgücünün büyümesi yavaşlamakta, geçmişe kıyasla daha az genç çalışan işgücüne katılmaktadır. Bazı Avrupa ülkeleriyle birlikte Japonya ve Çin’de işgücü sayısı azalmakta, ayrılan insanların yerine daha az katılım olmaktadır. Nüfus değişiklikleri nedeniyle birçok ülke gelişmekte olan ülkeleri kendileri için işgücü kaynağı olarak görmektedir. Göçmenlerden oluşan çalışanlar yerli işgücüne göre farklı eğitim geçmişi, dil yapısı, güçlü veya zayıf özelliklere sahip olduklarından onları toplumla bütünleştirebilmek için özel çaba gösterilmesi gerekmektedir. Yeni çalışanların farklılık ve kapsayıcılıktan kaynaklanan sorunlara karşı dirençlerinin artırılması bütünleşme ve birleştirme politikaları yönüyle özel bir öneme sahiptir (Bell, 2012: 12).

Sonuç olarak; nüfus ve sosyo-kültürel yapının değişmesi örgütleri farklılığın ve bunun getirdiği olası çatışmaların daha çok olduğu bir ortam haline getirmektedir (Denhardt, 1999: 283). İşgücündeki farklılığın artmasıyla 1990’lardan beri daha fazla sayıda örgüt önceden tekli kültürel yapıya sahip iken günümüzde çoklu kültürel (multicultural) yapıya sahip olmaktadır. Örgütler için potansiyel tehdit ve fırsatlar barındıran bu farklılıklar iyi yönetildiğinde örgütler olumlu bir şekilde etkilenecek, yönetilemediğinde ise örgütler çeşitli zorluklarla karşılaşacaktır.

Farklılığın Getirdiği Yararlar ve Zorluklar

Farklılıklar konusundaki yazın örgütlerin kendi yararları doğrultusunda farklılıklarını iyi yönetmek zorunda olduklarını belirtmektedir. İyi yönetilemeyen farklılıkların örgüt başarısı üzerine etkisi yoktur veya daha kötü, olumsuz etkilere sahiptir. Farklı işgücüne sahip örgütler farklılıkları yönetme konusunda birbirine rakip olan iki kavram kullanırlar: benzeştirme ve kapsayıcılık (inclusion). Benzeştirme birlik ve uyumu vurgularken, kapsayıcılık ise kimliği korumayı ve bireysel farkları sürdürmeyi vurgular. Benzeştirme örgütün uyumu için önemliyken, kapsayıcılık farklı işgücü için temel bir değerdir (Lim vd., 2008:XI).

Bir örgütte veya grupta farklılıklar, nasıl yönetildiğine bağlı olarak, olumlu, olumsuz veya nötr etkiye sahip olabilir. Luis ve diğerlerine göre çalışanların farklı oluşu örgüte daha çok yaratıcılık, daha iyi sorun çözümü ve daha iyi bir sistem esnekliği kazandırması nedeniyle örgütsel işlevselliğin artacağı belirtilmektedir (Luis vd., 2012:161). Benzer şekilde karar verme, etkinlik ve duyarlılık yönüyle örgüte katkı sağladığından işyerindeki farklılığın önemli olduğu belirtilmektedir. Farklı demografik yapıdan gelen insanlar alternatif yaklaşımlar konusunda, farklı bakış açılarından kaynaklanan beklenti, anlayış, yaklaşım ve değerlere sahiptirler. Farklı iş gruplarından yapılan girdiler verilen kararın ussallığını ve etkinliğini artıracak ifade edilmektedir (Ewoh, 2013:111). Farklılığın gücü farklı bakış açılarının birleşmesinden kaynaklanmaktadır. Bir alaşımın bir metalden daha güçlü olması gibi, işgücü farklılığı da geçmişin türdeş işgücü yapısına göre karmaşık sorunları daha fazla çözme gücüne ve yeni talepleri düzenleme yeteneğine sahiptir (Guy ve Meredith, 2005: 144).

Farklı işgücüne sahip olan bir örgütte farklılıkları etkili bir şekilde yönetmenin yararlarını şu şekilde ifade edebiliriz (Keil vd., 2007: 5; Daft, 2010: 348; Borrego ve Johnson, 2012: 195'den derlenmiştir):

- Çalışanın geniş bir yetenek havuzundan örgüte çekilmesi, işe alınması, elde tutulması ve işgücü yeteneğinin daha iyi kullanılması,
- Çalışanların işten ayrılma, devamsızlık ve yasal sorunlardan kaynaklanan maliyetlerin düşürülmesi,
- Yönetici makamların anlayış yeteneğinin gelişmesi,
- Çalışan grupların problem çözme kalitesinin artması,
- Esnek ve duyarlı çalışmaya katkıda bulunması,
- Küreselleşme ve teknolojik değişmeden kaynaklanan etkinin daha iyi yönetilebilmesi,
- Yaratıcılık ve yenilikçiliğin artması,
- Farklı kültürler içinde nasıl davranılacağına ilişkin bilginin gelişmesi,
- Piyasaya yönelik algı ve anlayış ile tüketici ve müşterilerin ihtiyaçlarını anlama düzeyinin gelişmesi,
- Yeni ürün, hizmet ve pazarlama stratejilerinin gelişimine yardım etmesi,
- Örgütün tanınabilirliğini, görünümünü ve itibarını artırması,
- Dezavantajlı gruplara fırsatlar yaratması ve toplumsal birleşmeyi sağlaması.

Bu yararlar bütün örgütler için çok önemlidir, ancak günümüzün karmaşık ve çok kültürlü dünyasında FBI ve NASA gibi büyük kamu kurumlarında, toplulukları güvenli bir şekilde bir arada tutma ve istihdam etmenin yaşamsal bir önemi vardır. Yakın zamana kadar FBI'da bir azınlık mensubu veya bayan olarak çalışmanın büyük zorlukları bulunmaktaydı. Bugün bu kurumların temel amaçlarından birisi, ABD toplumunun farklılığını ve çeşitliliğini çalışanlara yansıtmak olmuştur (Daft, 2010: 349).

Farklılık, özellikle küresel bir zorlukla karşılaşıldığında çok önemli nitelikler olan yaratıcılık ve yenilikçiliği artırabilir. Katılımcı yöneticiler çalışanlar üzerinde katılımcılığı artıran yetenekleri kullanırlar. Örgütler, beyazları da içine alacak şekilde bütün ırksal ve etnik grupları kapsayan, çoklu kültürel yapıyı destekleyen bir ortam için programlar geliştirmektedirler. Kültürel yeteneğin geliştirilmesini hedefleyen politikaların, farklı kişilerin mesleki hedeflerini gerçekleştirebileceği kapsayıcı bir kültürün yaratılmasına

yardımcı olacaktır. Böyle bir örgüt ortamı, geniş bir yetenek havuzundan gelen yeni çalışanlar için işi çekici kılacak, örgüte değer katan çalışanlar ise daha kolay elde tutulacaktır (Borrego ve Johnson, 2012: 197).

Kimi araştırmacılar farklılıkları yönetmenin getirdiği yararlarından bahsederken, kimi araştırmacılar ise iş yerinde farklılıkları yönetmenin zorluklarından bahsetmiştir. Luis ve diğerlerine göre işgücü farklılığının yönetilmesinde karşılaşılan belirsizlikler ve zorluklar şunlardır (Luis vd., 2012: 162):

- Farklılığa değerin nasıl verileceği,
- Bireysel ihtiyaçlar ile grup adaleti arasındaki dengenin nasıl sağlanacağı,
- Değişime dirençle mücadelenin nasıl yapılacağı,
- Grup bağlılığının ve açık iletişimin nasıl sağlanacağı,
- Çalışanların alınganlığı ve tepkilerinin nasıl giderileceği,
- Değerli çalışanın elde nasıl tutulacağı,
- Fırsatların herkes için en üst düzeye nasıl çekileceği.

Choi ve Rainey, bir örgütte var olan işgücü farklılığının örgütsel başarıyı olumsuz etkilediğini belirtmiştir. Türdeş olmayan grupların bütünleşme, eşgüdüm, güdüleme ve çatışma yönetimi gibi konularda sorunlar yaşayacağı, bu nedenle farklı işgücüne sahip örgütlerin görevleri başarma konusunda türdeş örgütlere kıyasla daha fazla gayret göstermek zorunda kalacağı belirtilmiştir. (Choi ve Rainey, 2010: 111).

Farklı çalışma gruplarının başarılı bir şekilde yönetilmesini engelleyen en önemli sorunlardan biri, hemen her örgüt ortamında bulunan veya çalışanların işyerine taşımış oldukları tutum ve düşüncelerdir. Kişisel eğilimlere bağlı olarak şekillenen bu sorunlar; önyargı (prejudice), ayrımcılık (discrimination), basmakalıp izlenim (stereotype) ve grup merkeziliğinden (ethnocentrism) oluşmaktadır (Daft, 2010: 350). Söz konusu bu kavramların özünde farklılıkların varlığına karşı çıkmak, farklı olana değer vermeme, farklılıkların kabul edilmemesi ve onaylanmaması vardır. Örgüt ortamında farklılıklara ilişkin olarak baskılama, dışlama, istememe, hor görme gibi olumsuz tutumların sergilenmesi söz konusu olabilmektedir (Eğimli, 2009: 134).

Farklılığın ve çeşitliliğin yoğun olduğu ülkelerde ve örgütlerde fırsatı avantaja çevirmek için hatalı düşüncelerin, basmakalıp izlenimlerin ve önyargıların ötesinde bir çalışmaya ihtiyaç vardır. İşgücü farklılığını başarıya dönüştürebilmek için yeni düşüncelerden yararlanarak ortak bir zeminde buluşulmalıdır. Çeşitliliğin sağladığı fırsatlar, farklılıklara saygı ve güven duymayı gerektirir. Yasal zorunlulukların ötesinde ötekiyi ve farklılıkları olumlayıcı bir saygı ortamı oluşturabilmek için eylem merkezli bir bakış açısının geliştirilmesi gereklidir (Guy ve Meredith, 2005: 144).

Farklılık boyutlarının her birisinin karmaşıklığı ve belirsizliği örgütsel bağlılık ve ilişkilerde ilave zorluklar getirmesi nedeniyle örgütsel başarı ve takım çalışmasını etkileyen önemli bir konudur. Bu zorlukların üstesinden gelmek için yapılması gerekenler şunlardır (Ewos, 2013:113-115):

- Disiplinlerarası bilgi birikimi gerektiren örgüt kültürü, kültürel farklılıklar, kültürel değişim ve kültürlerarası ilişkiler gibi kavramların yöneticiler tarafından derinden incelenmesi gerekmektedir.
- Farklılıkların yönetimine örgütsel bağlılık, örgüt piramidinin tepe noktasından başlamalı, aşağıdan yukarıya bütün çalışanlardan gelecek girdilerin katkısıyla bu konuda verilecek kararların niteliği artırılmalı, böylece daha yenilikçi ve daha sağlam politikalara sahip olunmalıdır.
- Farklılığı yöneten ve değer veren bir çevrenin oluşmasına katkı sağlamak için yöneticiler örgütlerde kimlerin farklılık liderleri olacağına karar vermeli, yöneticiler eğitilerek desteklenmeli, liderlik ve yönetim becerilerine sahip olmalıdırlar.
- Farklılıkların yönetimi konusunda gösterilecek temel örgütsel çaba faaliyetlerin sistemle bütünleştirilmesidir. Sürecin kurumsallaşması için bütün çalışanların farklılıkları kabul etmesi, saygı duyması ve değer vermesi gerekir.

Farklılıkların Yönetimi Kavramı

1970'li yıllardan bu yana bir gelişim içerisinde olan farklılık anlayışı ve kavramı genel olarak işgücündeki azınlık ve kadınları ifade etmek için kullanılmaktadır (Keil vd., 2007: 4). Yönetim bilimi

yazınında R. Roosevelt Thomas, Jr., 1990 yılında “farklılıkları yönetme” (managing diversity) kavramını ortaya atan ilk kişi olarak anılmaktadır. Thomas, farklılık konusunun geleneksel olarak yasal ve ahlaki bağlamda düşünüldüğünü ifade etmektedir. Örgütsel yönden ise farklılık konusu; sivil haklar, kadın hakları, hümanizm, ahlaki ve toplumsal sorumluluk gibi her birinin farklı bakış açıları ve gündem maddeleri olan değişik konu başlıkları altında tartışıldığını ve son zamanlarda bu bakış açılarına “yönetim” bakış açısının da ilave olduğunu belirtmektedir (Thomas, 1991: 16-17). Thomas’a göre farklılıkların yönetimi, “bütün çalışanlar için geçerli olan bir ortamın geliştirildiği kapsamlı bir yönetim süreci” olarak tanımlanmakta, farklılığın ırk ve cinsiyetin ötesinde herkesi kapsadığını belirtmektedir (Thomas, 1991: 10). Thomas’a göre, farklılıkları yönetmek; farklılıkları içermek veya farklılıkları kontrol etmek anlamına gelmemekte, işgücüne katılan herkese potansiyellerini sergileyebilme fırsatı vermek anlamına gelmektedir (Sürgevil, 2010: 88).

1990’lara kadar, farklılık sorunlarıyla ilgili araştırmaların çoğunluğu olumlayıcı eylem, eşit istihdam fırsatı ve temsili bürokrasi üzerine yoğunlaşmıştır. Bu yaklaşım örgütlerde var olan farklı işgücünü çıktılarına dönüşmesine yardım eden yönetimin işleyişine çok az vurgu yaparak, yasal ve düzenleyici bir yapıyı ön plana çıkarmıştır. Kamu kurumları için yaşamsal bir öneme sahip olan bu durum zamanla değişerek farklılık araştırmalarında üç farklı alanın tartışılmasına başlanmıştır (Pitts, 2006: 3);

- Birincisi farklılığı sağlama amacıyla işe alma ve seçim faaliyetlerini de içerecek şekilde istihdamın bütün aşamalarında çalışanları koruyan yasal iklime dikkati çekmek,
- İkincisi, çalışanların çeşitliliği ve hedef nüfusun farklılığı ile temsili bürokrasi araştırmaları arasındaki ilişkiyi anlayabilmek,
- Son olarak, çalışan bütün grupların etkinliğini sağlayarak, iş süreçlerinin yeniden yaratılmasını hedefleyen farklılıkların yönetimi üzerine odaklanabilmektedir. Böylece bir zorunluluk olarak tanımlanan farklılık kavramının içeriği genişletilmiş, özelliğine bakılmaksızın bütün farklılıkların yönetilmesi ileri sürülmüştür.

Amerika’da “farklılık” (diversity) ve “farklılıkların yönetimi” (diversity management) başlıkları altında incelenen kavram ve konuların amacı, insan farklılıklarından doğan çeşitli sorunları birey, grup, örgüt ve toplum düzeyinde değerlendirilmesi ve çözüm önerilerinin bulunmasına çalışmaktır. Kavram tüm insanların eşit fırsatlara sahip olmasını ve herkesin farklılıklarına saygı duyulmasını hedefleyen bir anlayışı yansıtmaktadır (Sürgevil ve Budak, 2008: 67-68).

Farklılıkların yönetimi anlayışı siyaset bilimi, işletme, sosyoloji, psikoloji, antropoloji, hukuk ve insan kaynakları yönetimi gibi birçok disiplinin kesişme noktasında ve ilgi sahasında bulunmaktadır. Günümüzde farklılıklar konusunda yapılan araştırmaların çoğu oldukça yenidir. Bazı çevrelerce, “kuramsal altyapıdan yoksun, bakir bir alan” şeklinde tanımlanan farklılıkların yönetimi anlayışının kuramsal açıdan gelişebilmesi için bu disiplinler arasında işbirliğine ihtiyaç olduğu belirtilmektedir (Sürgevil, 2008:112).

Lim ve diğerlerine göre farklılıkların yönetimi; “bireysel benzerlik ve farklılıkların değerli olduğu olumlu bir çalışma ortamının yaratılmasını ve sürdürülmesini amaçlayan bir süreçtir. Böylece örgütteki herkes potansiyelini ortaya çıkararak örgütün stratejik amaçlarına en üst düzeyde katkıda bulunabilecektir” (Lim vd., 2008: 88). Farklılıkların yönetimi konusundaki yazın ve bu konuda yapılan tartışmalar farklılığın daha çok üç tanımı üzerinde yoğunlaştığını belirtmektedir (Lim vd., 2008:X):

- Birincisi; ırk, etnik, cinsiyet ve engelli gibi sınıflara ayrılan belirli grupların yönetimde ve bürokraside temsil edilmesini ifade eden tanımdır.
- İkincisi; örgütlerin görevlerin gerçekleştirilmesinde etkinliğini yakından etkileyen çok sayıda bireysel nitelikleri kapsayan daha geniş tanımdır.
- Üçüncüsü ise birinci ve ikinci tanımları kapsayan belirli grupların öncelikli olarak temsil edilmesini ve örgütlerin görev ihtiyaçlarını ve etkinliğini esas olan nitelik ve özellikleri belirten tanımdır.

Bir başka tanımda farklılıkların yönetimi; her türlü ayrımcılığın yasadışı kabul edildiği, bütün çalışanlar için sunulan eşit fırsat ve davranışlar temelinde, tüm vatandaşların yetenek ve becerilerine uygun mesleki fırsatların ve istihdamın sunulduğu insan kaynakları yönetimi politikalarının uygulamaya konulmuş hali olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca farklılıkların yönetimi kavramı; değerler, tutumlar, davranış kalıpları ve hayat tarzları arasındaki farklılıkların anlaşılmasını, toplumun temelini oluşturan demokrasi ve eşitlik ilkelerine uyum gibi konular göz önünde tutularak saygı üzerine bina edilmiş bir örgüt kültürünü ifade ettiği belirtilmektedir (Diversity and HR, 2010: 3). Farklılıkların yönetimi, bir örgütün moral ve yasal iklimine yerleşmediği sürece var olması veya varlığını sürdürebilmesi mümkün değildir. Kurumsal kimlik, ayrımcılığı önleme konusunda geleneksel insan haklarına ilişkin ahlaki ve yasal niteliklere sahip olmalıdır (Keil, 2007: 6). Nihai amaç; her bir çalışan ve yöneticiye rehberlik edecek ortak hedeflerin, ödüllerin, başarı

standartlarının, çalışma kurallarının ve ortak bir geleceğin paylaşıldığı, adalet, farklılık, karşılıklı saygı, anlayış ve işbirliği değerleriyle inşa edilen bir örgütsel ortam yaratmaktır (Ewoh, 2013:115).

Farklılıkların yönetiminin ne anlama geldiğine ilişkin üç farklı görüş vardır (Pitts, 2006:7):

- Birincisi; işe alma, kapsayıcılık, olumlayıcı eylem/istihdamda fırsat eşitliği sürecini temel alan geleneksel görüştür. Bu görüş bütün grupların örgütte uygun bir şekilde temsil edilmesini inceler.

- İkincisi; çalışanların işten ayrılmasını önleme, başarı ve işbirliğini esas alan daha yönetim odaklı bir yaklaşımdır.

- Üçüncü yaklaşım ise olumlayıcı eylem/istihdamda fırsat eşitliği ile farklılıkların yönetimi programlarını içeren daha kapsamlı bir yaklaşımdır. Bu programlar bütün farklılıkların daha geniş bir “farklılıkların yönetimi” şemsiyesi altında oluşturulan süreç ve programlarla ilgilidir.

Keil ve diğerleri örgütlerin farklılık konusuyla niçin ilgilenmeleri gerektiği sorusunu şu şekilde yanıtlamaktadır: “Bildik yanıt ayrımcılığın hem yasal hem de ahlaki yönden yanlış olduğudur. Fakat bugün örgütlerin güçlenmesini sağlayan ikinci bir anlayış daha vardır; işgücü farklılığının daha çok olması örgütün amaçlarını etkin bir şekilde gerçekleştirmesine katkıda bulunur, morali yükseltir, piyasada yeni yerlere erişmesini sağlar, verimliliği artırır” (Keil vd., 2007: 4).

Borrego ve Johnson tarafından farklılık kavramı sayıların daha ilerisinde, farklı kültürel bakış açıları olarak tanımlanmıştır. Dünyanın birçok ülkesinden gelen göçmenler nedeniyle ABD kurumlarında daha geniş bir kültürel farklılık bulunmaktadır. Bu nedenle işyerlerinde kültürlerarası iletişimde değişik zorlukların yaşanabileceği ve farklı kültürlerin örgüt içerisinde yanlış anlama ve iletişime neden olabileceği ifade edilmiştir (Borrego ve Johnson, 2012: 201).

Kültür çatışmaları ve onların sonuçları üzerine yapılan araştırma ve tartışmalar gösteriyor ki kültür değişimi ve doğrudan diyalog konusundaki eğitimler örgütte yapılması planlanan değişim sürecine ve farklılıkların etkili bir şekilde yönetilmesine yardımcı olacaktır (Ewoh, 2013:113). Farklılıkların yönetimi kavramı korunan grupların işe alınması uygulamalarından kültürel yeteneklerin oluşturulmasına doğru dönüşmektedir. Böylece farklı kültürel özelliklere sahip örgütlerin yüksek başarıya sahip örgütlere dönüşmesi ve çeşitli kültürel özelliklerin bütünleşmesi hedeflenmektedir.

Kamu Yönetiminde Farklılıkların Yönetimi

“Ulusumuzun gücü nüfusumuzun farklılığından ve herkes için geçerli olan fırsat eşitliğine bağlılığımızdan gelmektedir. Ulusumuzun bütün yeteneklerini yanımıza çektiğimizde en iyi olabiliriz. En büyük başarımız karşılaştığımız zorlukların üstesinden gelebilmek için farklı bakış açılarını bir araya getirebilmektir”

ABD Başkanı Barack Obama

(18 Ağustos 2011 tarihli ve 13583 Sayılı Başkanlık Emri)

Özel kesimde farklılıkların yönetimine daha çok işletme durumu (business case) mantığıyla yaklaşılmaktadır. Böylece bir örgütteki işgücü farklılıklarının iyi bir şekilde yönetilebileceği, örgütün etkinlik ve başarısına olumlu yönde katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Aynı yaklaşım kamu kesiminde görülmekle birlikte, farklılıkların yönetimi anlayışı işletme durumu yaklaşımına ilave olarak, daha çok “temsili bürokrasi” (representative bureaucracy) kavramıyla birlikte tartışılmakta, kamu yönetiminde hizmetlerin ve politikaların üretilmesinde farklılıkların yönetimi stratejisinin etkinliği incelenmektedir. Başka bir ifadeyle özel kesim farklılıkların yönetimi konusunu örgütsel boyutta inceleyerek, ekonomik güdü ve amaçlar ile hareket etmekte, kamu kesimi ise örgütsel boyuta ilave olarak farklılığın ahlaki ve yasallık sorunlarını da kapsayacak şekilde daha geniş boyutta ilgilenmektedir (Groeneveld, 2010: 7).

Bu bölümde kamu yönetiminde farklılıkların yönetimi tartışmalarında en çok gündeme getirilen kavramlardan biri olan temsili bürokrasi ve kapsayıcılık kavramları tartışılacak, arkasından ABD ve AB ülkelerinde farklılıkların yönetimi konusunda kamu yönetiminde karşılaşılan strateji ve uygulamalara yer verilecektir.

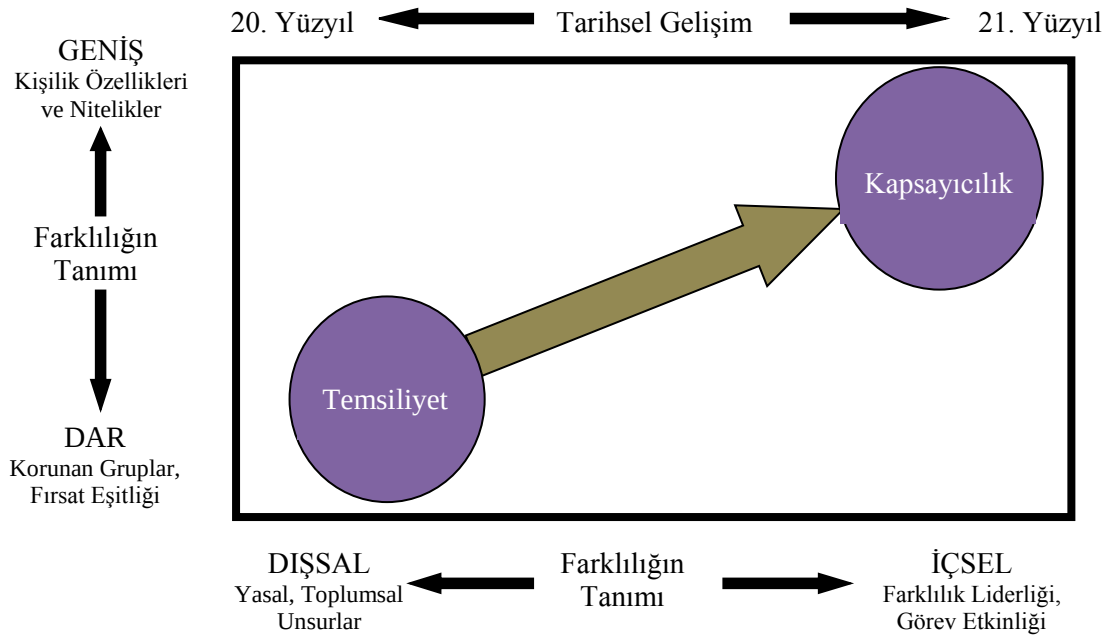
Temsili Bürokrasi ve Kapsayıcılık Kavramları

Temsili bürokrasi kavramı ilk kez David Kingsley (Kingsley, 1944) tarafından ortaya atılmıştır. Kavram, kamu kurumlarında bürokrasiyi oluşturan çalışanların toplum nüfusunun özelliklerini yansıtmaları

durumunda daha başarılı olacağını ifade etmektedir. Temsili bürokrasi çok basit olarak şunu önerir; siyahî bir bürokratin siyahî vatandaşlarla paylaştığı ortak değerleri ve inançları göz önüne aldığımızda, siyahî vatandaşların tercihlerine uygun politikaların oluşturulması ve temsil edilmesi yönüyle beyaz bir bükrata göre daha etkili olacaktır. Bu nedenle bir demokraside kamu hizmeti görevini yürütenler hizmet ettiği vatandaşa benzemelidirler (Guy ve Schumacher, 2009: 2). Temsili bürokrasi kavramı pasif veya sosyolojik temsilin ötesine giderek temsil edilen azınlık gruplarının çıkarlarını daha aktif olarak savunur (Groeneveld ve Van de Walle 2009; 13). Halkın katılımını, bakış açılarını ve tercihlerini yansıtan farklılık politikalarının kamu hizmetlerini kapsayacak şekilde genişletilmesi ve temsili bürokrasinin uygulanması, kamuoyuna ve halka daha yakın bir yönetim değerinin oluşmasına katkı sağlayacağı belirtilmektedir (Farazmand, 2009:314).

Tarihsel gelişim süreci içerisinde temsiliyet kavramı kapsayıcılık (inclusion) kavramına doğru dönüşüm geçirirken, benzer özellikler içeren farklılık kavramı dışsal unsurlar ve dar özellikler ile tanımlanmaktan içsel unsurlar ve geniş özellikler ile tanımlanmaya doğru bir dönüşüm geçirdiği Şekil-4’de gösterilmiştir.

Kamu yönetimi yazınında temsili bürokrasi anlayışı ve demokrasinin bir gereği olarak ülke nüfusunun özelliklerinin bürokrasiye yansıtılması gerektiği vurgulamaktadır. Bu aynı zamanda 1960’dan beri gittikçe büyüyen kamu yönetimi görevlerine erişimde fırsat eşitliği üzerine bir endişeyi de yansıtmaktadır. Kamu yönetiminde bir işe girebilme temel bir demokratik hak ve toplumsal yönden yükselmenin bir aracı olarak görülmektedir. Fırsat eşitliğini destekleyen çabalar kamu yönetiminde az temsil edilen grupların oranının artırılmasına yönelik olmalıdır. Temsili bürokrasiye gösterilen önem dezavantajlı grupların çıkarlarının daha iyi temsil edilmesi ve kamu sektörünün daha duyarlı olması endişesinden de kaynaklanmaktadır. Bürokrasilerin meşru bir desteğe ve kamuoyu güvenine sahip olabilmesi için nüfusun bürokraside temsil edilmesine ihtiyaç bulunmaktadır (Groeneveld ve Van de Walle 2009; 5).



Şekil-4: Temsiliyetten Kapsama; Farklılık Tanımının Yolculuğu (MLDC, 2011: 14)

Kamu yönetimine meşruiyet, yürütme gücü ve etkinlik getirdiği kabul edilen temsili bürokrasi anlayışı üzerine yapılan tartışmalar kamu yönetimi yazınında üç farklı yaklaşım oluşturmuştur (Groeneveld ve Van de Walle, 2009: 3). Birincisi, siyaset bilimi yönüyle kamu hizmetlerinin iktidardaki egemen sınıf tarafından belli bir oranda temsil edilmesi ki bu istikrar ve uyumu garanti altına alarak kontrolün iktidar tarafından sağlanmasına yardım eder. İkincisi, demokrasi ve bürokrasinin uzlaştırılması, fırsat eşitliğinin sağlanması ve aktif-pasif temsiliyetin arasındaki mesafeye yapılan vurgudur. Üçüncü ve en son yaklaşım, son yıllarda gelişen farklılıkların yönetimi kavramının kamu yönetiminde uygulanması yönüyle olmuş, kamu kurumları başarılarının artırılması konusunda farklılıklardan yararlanmaya odaklanmıştır. Temsili bürokrasi konusunda yapılan bu üç yaklaşımın özellikleri Tablo-4’de; “niçin, kim, devlet rolü, vatandaşın rolü ve nasıl” başlıkları

altında dört farklı boyutta açıklanmıştır. Temsili bürokrasi anlayışına ilişkin bu üç durumsal yaklaşımın ortaya çıkışı ve başarısı büyük ölçüde ülkenin toplumsal ve politik koşullarına dayanmaktadır.

	Niçin	Kim			Devletin ve Vatandaşın Rolü		Nasıl
	Amaç, Motivasyon	Odak	Kriter	Kapsam	Devlet	Vatandaş	Siyasal Araçlar
Temsili Bürokrasinin Güç Anlayışı	Kontrol, istikrar, nüfuz, uyum	Yönetici seçkin	Bölge, toplumsal sınıf	Devlet veya genel işgücünde üst mevkiler	Siyasal istikrar ve kontrol	Vatandaşlar özne	Kamu hizmeti sınavları, liyakat sistemi, siyasal atamalar, yağmacılık, himayecilik
Temsili Bürokrasinin Fırsat Eşitliği Anlayışı	Moral, yasallık, devletin örnek olması, demokrasi	Nüfus	İrk, cinsiyet, yukarıya doğru hareketlilik	Politik işlevler, her seviyeden bürokratlar	Değerlerin otoriter dağıtımı, toplum yaratmak	Vatandaşlar politik katılımcı	Kotalar hedef, fırsat eşitliği politikaları, işe alım sözleri
Temsili Bürokrasinin Farklılıkların Yönetimi Anlayışı	Başarı, etkinlik, verimlilik	İşgücü ve müşteriler	Cinsiyet, etnik, yaş, engellilik	Her seviyeden örgüt içinde stratejik işlevsellik ve işgücünün farklılığının etkin yönetimi	Etkin ve verimli hizmet dağıtımı, hükümet bir işletme ve hizmet üreticisi	Vatandaşlar müşteri	Farklılık eğitimi, ağ programları, danışmanlık programları

Tablo-4: Temsili bürokrasinin üç farklı anlayışı (Groeneveld ve Van de Walle, 2009: 24)

Temsili bürokrasi farklılığın değerini artıran önemli bir kavram olmuştur. ABD’de 1978 tarihli Kamu Hizmeti Reformu Yasası ülkenin çeşitliliğini ve farklılığını yansıtan işgücünü federal düzeyde tanımlar. Yasa işgücünü federal düzeyde çeşitlendirmeyi ve toplumun bürokratik temsilini yatay ve dikey şekilde sağlamayı hedeflemiştir. Vatandaşlar kendisine benzeyen kişiler tarafından yönetilmekten hoşlanırlar. Vatandaşlar kolluk kuvvetleri, imar, kamu okulları, vergi toplama, iskân, kanalizasyon ve temizlik işleri, halk sağlığı, caddeler ve parklar gibi doğrudan kamu hizmetleri nedeniyle her gün kamu görevlileriyle karşı karşıya gelirler. Her gün yaşanan bu kişisel iletişim, vatandaşların demokrasiyi daha yakından deneyimlemesini ve yönetimin otoritesini kabul etmesi yönüyle daha hazır halde olmasını sağlar. Hizmet götürdüğü vatandaşa daha çok benzeyen kamu görevlileri, kamu kurumlarının resmi ve ciddi tavırlardan uzaklaşmasını sağlamış olur (Guy ve Meredith, 2005:144).

ABD’de temsili bürokrasi üzerine yapılan birçok çalışmada kapsayıcılık ve bütünleşme sorunlarının, işgücünün başlıca sorunlardan biridir. Kamu kesiminde ırksal azınlık ve kadınlar başta olmak üzere farklı grupların üst düzey yönetim kademelerine nasıl yükselebileceği tartışılmaktadır. Latin, Afrika kökenli ve yerli Amerikalılar gibi bazı grupların temsil edilmesi genel olarak artmış olmasına karşılık, beyaz çalışanların özellikle ortalama gelir düzeyi, üst düzey yönetimde temsil edilmesi gibi konularda üstünlüklerinin hala devam ettiği gözlenmektedir. Kamu hizmetlerinde çalışan kadınların özel kesimde çalışan kadınlara göre federal işgücünde daha düşük düzeyde temsil edildiğine ilişkin bulgulara rastlandığı ifade edilmektedir (Pitts, 2003:4).

Kamu Yönetiminde Farklılıkların Yönetimi Uygulamaları

Kamu yönetiminde farklılıkların yönetimi ve istihdamda eşitlik politikaları çalışmalarında yapılan alıntıların çoğu ABD, Kanada ve Avrupa ülkelerinde uygulanan fırsat eşitliği ve olumlayıcı eylem politikalarına yapılır. İstihdamda fırsat eşitliği ve olumlayıcı eylem politikaları istihdamın her seviyesinde etnik azınlıkların temsil miktarını artırmayı amaçlamıştır. Fırsat eşitliği politikaları daha çok çalışanlar için uygulama eşitliğine yönelik mevcut engellerin uzaklaştırılmasına yoğunlaşmışken, olumlayıcı eylem politikaları ise uygulama eşitliğinin etkileri üzerine odaklanmıştır (Groeneveld ve Verbeek 2010: 4).

Borrego ve Johnson tarafından kamu kurumlarında farklılıkları yönetme kavramı; “temsili bürokrasinin oluşturulması ve kültürel olarak farklı işgücünü geliştirilmesini hedefleyen örgütsel bir sorumluluk” olduğu ifade edilmektedir (Borrego ve Johnson, 2012: 126). ABD’de birçok örgüt işgücü farklılığını yönetmeye yönelik çalışmalar içindedir. Yapılan bir çalışmada federal düzeydeki kamu kurumlarının yaklaşık % 90’ı kurum içerisindeki farklılıkları etkili bir şekilde yönettiklerini belirtmektedirler (Pitts, 2006: 1).

Anayasal olarak bütün ABD kurumları, azınlık haklarının baskıcı bir yönetime karşı korunmasını sağlayan ve farklılığı koruyan bir temel üzerine bina edilmiştir. ABD'nin çoğulcu modeli grupların etkileşimi yoluyla bireysel hakların korunmasını garanti altına alır. Madeni ABD parasının üzerinde yazılı olan “farklılık içinde birlik ve kuvvet” (E pluribus unum) ifadesi bu ruhu yansıtmaktadır (Ewoh, 2013:108). ABD’de farklılıkların yönetimine ilişkin politikalar hem farklılıklara saygı ve hem de liyakat kavramları üzerine bina edilen, liberal ve bireyci ideolojinin bir parçası olarak gelişmiştir. (Diversity and HR, 2010: 9).

ABD Ticaret Bakanlığı ve Al Gore tarafından hazırlanan “İşgücü Farklılığını Başarmada En İyi Uygulamalar” isimli raporda, en iyi ve en nitelikli çalışanı kamu kurumlarına çekebilmek ve elde tutabilmek için gerekli politika ve süreçleri geliştiren ve işleten kamu kurumlarının emsalleri arasında rekabetçi bir üstünlük elde ederek etkinliğini artıracak ifade edilmiştir. Ayrıca federal kamu kurumları yasalarla belirlenmiş olan görevlerini en azından başarabilmeyi istiyorsa, en iyi yetenekleri işe almak ve elde tutmak için rekabet etmeleri gerektiği ifade edilmiştir (U.S. Department of Commerce, 1999: 1).

Başkan Obama döneminde 2011 yılında yayımlanan farklılık ve kapsayıcılığa ilişkin strateji planının (Government-Wide Diversity and Inclusion Strategic Plan) içeriği üç anahtar kavram ile açıklanmıştır (U.S. OPMO, 2011: 5):

- İşgücü Farklılığı (Workforce Diversity); ABD toplumunun bütün katmanlarından oluşan işgücü havuzundan farklı, nitelikli ve başarılı çalışanların temin edilmesi amaçlanmıştır.
- İşgücü Kapsayıcılığı (Workplace Inclusion); Bütün devlet çalışanlarının tüm potansiyellerini ortaya koyabileceği işbirlikçi, esnek ve adil bir örgüt kültürünün oluşturulması hedeflenmiştir.
- Sürdürülebilirlik (Sustainability); Kapsayıcı bir kültürün kurumsallaşması ve veriler ışığında yaklaşımların geliştirilebilmesi amacıyla hesap vermeyi ve sonuçları ölçmeyi hedefleyen farklılıkların yönetimi anlayışı için yöneticilerin eğitilmesi, yapıların ve stratejilerin geliştirilmesi hedeflenmiştir.

Avrupa’da gerçekleştirilen farklılıklara ilişkin çabalar farklılığın ötesinde toplumsal ve siyasal birliğin yaratılmasını öngörmektedir. 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşmasının önsözünde ‘Avrupa halklarının arasında olabildiğince daha yakın bir birlik için temellerin atılması’ hedef olarak ifade edilmiştir. Birliğin yaratılması ortak politikaların geliştirilmesine ilave olarak ortak bir kültür ve kimliğin oluşturulmasını gerektirmiştir. Soğuk Savaşın sona ermesini müteakip bir Avrupa pazarının ve topluluğunun yaratılmasına yönelik faaliyetler yapılmış, farklılığa değer verme çalışmaları buna eşlik etmiştir. Ayrıca birliğin 27 üye devlete genişlemesiyle öngörülemeyen toplumsal ve politik farklılıklar ile tanınma ve haklar konusunda yeni talepler ortaya çıkmıştır (Prügl ve Thiel, 2009: 3).

İngiltere’nin 2005 yılındaki başkanlığı döneminde hazırlanan araştırma projesinde farklılığın tanımı şu şekilde yapılmıştır (UK Presidency of the EU, 2005:3): “Farklı gruplardan insanlar, ayrımcılığa maruz bırakılmadığında ve insanların benzerlik ve farklılıklarının ne demek olduğu anlaşıldığında, farklılığın getirdiği bireysel, örgütsel ve toplumsal yararlar harekete geçecektir. Farklılığı adalet ve eşitliği sağlayarak yönetmek yalnızca iyi bir şey değil, aynı zamanda değişen ve karmaşıklaşan dünyada bir zorunluluktur”. Roma Antlaşmasının yeniden düzenlenen 13. Maddesinde; cinsiyet, ırk, etnik köken, din, inanç, engellilik, yaş ve cinsel yönelim konusunda yapılan ayrımcılıkla mücadele konusunda gerekli önlemlerin topluluk tarafından alınabileceği belirtilmiştir. Bu madde ayrımcılığı doğrudan yasaklamaktan ziyade belirtilen ayrımcılık biçimlerine karşı harekete geçme konusunda AB’yi yetkilendiren bir maddedir (Keil vd., 2007: 7). AB 13. maddeye dayanarak ayrımcılıkla mücadele konusunda 2000 yılında iki yönerge daha yayımlanmıştır.

- Irk veya Etnik Kökene Bakılmaksızın Eşit Uygulama Yönergesi (A Directive to Implement Equal Treatment Irrespective Of Racial Or Ethnic Origin, Council Directive 2000/43/EC): Bu yönerge çalışma, eğitim, sosyal güvenlik, sağlık, kamusal hizmetlere erişim alanlarında ayrımcılığı yasaklamıştır.
- Din, İnanç, Engellilik, Yaş ve Cinsel Yönelim Temelinde İstihdam ve Meslekte Eşit Uygulama Çerçeve Yönergesi (A Directive Establishing A Framework For Equal Treatment in Employment and Occupation on The Grounds of Religion or Belief, Disability, Age And Sexual Orientation,

Council Directive 2000/78/EC). Adından anlaşıldığı gibi istihdam ve mesleki gelişim süreci içerisinde her türlü ayrımcılığı yasaklayarak eşit uygulamayı amaçlamıştır.

AB'ye üye ülkelerin çoğunluğu tarafından kabul edilen farklılıklara ilişkin sorunlar şu şekilde ifade edilmektedir (UK Presidency of the EU, 2005:3):

- Cinsiyet: Bu başlık altında iki temel sorun vardır. Birincisi, kadınlar kamu kurumlarının işgücü kaynağının yaklaşık % 50'sini oluşturmaya karşılık üst düzey ve yönetici pozisyonlarında daha az temsil edilmekte ve bütün Avrupa'da kadın ve erkekler arasında eşit işe eşit ücret uygulaması gerçekleştirilmektedir.
- Yaş: Bütün üye ülkeler tarafından nüfus ve işgücünün yaşlanmakta olduğu ve kamu yönetiminin genç insanlar için çekici kılınması gerektiği bir sorun olarak kabul edilmektedir.
- Esneklik: Kamu yönetiminin daha çekici kılınması ve yönetimde daha az temsil edilen grupların işte tutulabilmesi amacıyla işe alma, ödeme, ödüllendirme ve çalışma saatleri konusundaki politika ve süreçlerin esnek hale getirilmesi hedeflenmektedir.
- Etnik/ırk: Kamu yönetiminde daha az temsil edilen azınlıkların bulunduğu ülkelerde sıklıkla karşılaşılan bir sorun olarak kabul edilmektedir.
- Engellilik: Engelli insanların işgücüne katkılarının zor olduğu bir sorun olarak düşünülmektedir. Ayrıca ülkeler engelli insanların yararına olan politika ve süreçleri yeteri kadar yürürlüğe koymadıkları belirtilmektedir.

Aynı proje çalışmasında kamu yönetiminde farklılığı teşvik etme sonucunda oluşacak başlıca faydanın daha geniş bir yetenek havuzundan çalışan erişiminin sağlanarak örgütsel başarının geliştirilmesi olduğu ifade edilmiştir. Bu şekilde yenilikçi ve maliyet-etkin yöntemler harekete geçirilebilecek, kamu yönetiminde toplumların temsil edilmesi daha çok sağlanacaktır (UK Presidency of the EU, 2005:44).

Farklılık konusunda en çok çalışma yapılan ülkelerin başında gelen İngiltere'de farklılık kavramı örgütler tarafından 'fırsat eşitliği' olarak ifade edilen uygulama ve süreçler hakkında kullanılmaktadır. Fırsat eşitliği politikaları geleneksel olarak kadın, azınlıklar, engelli insanlar ve yaşlılar gibi dezavantajlı ve ayrımcılığa maruz kalan çalışan gruplarla ilgilidir. Fırsat eşitliği politikalarının özelliği ve hedefi yöneticiler ve diğer görevliler tarafından uygulanan ayrımcılıkla ilgili davranışların giderilmesi, uygulama ve süreçlerin geliştirilmesidir. Bu yaklaşıma yapılan olumsuz eleştirilerden biri yasalarla verilen cezaların ve yasaklayıcı kuralların başarısız olduğudur. Buna karşılık farklılık politikaları işgücü farklılığını kabul etmekte ve onu çözülmesi gereken bir sorun olarak değil bir değer olarak görmektedir (Kirton, 2003:3).

Son 10-15 yıla kadar toplumsal bir proje olarak değerlendirilen bireysel ve toplumsal farklılıkların yönetimi konusunda başta İngiltere, Fransa, Belçika, Almanya ve İsveç tarafından geliştirilen birçok proje ve programlar Avrupa Birliği tarafından desteklenmiş ve olumlu sonuçlar alınmıştır. Bu programlarda başlıca hedefler kadınlar, engelliler ve Roman gibi kültürel ve etnik azınlıkların kamu yönetiminde daha fazla istihdam edilmesi ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi olmuştur (Diversity and HR, 2010).

SONUÇ

Küreselleşmenin artmasına ilave olarak toplumların nüfus sayılarının değişmesi yaşadığımız dünyada bireysel ve kültürel farklılıkları artırmış, daha görünür kılmıştır. 1880'lerden bu yana bir disiplin olarak tartışılan yönetim biliminin gelişim sürecine bakıldığında yönetim anlayışının örgüt odaklı bir anlayıştan insan ve çalışan odaklı bir anlayışa doğru dönüşüm geçirdiği görülmektedir. Yaklaşık son 30 yılda geçirmiş olduğu süreç ve tartışılan kavramlar göz önüne alındığında farklılıkların yönetimi anlayışının insan ve çalışan odaklı bir yönetim anlayışı olduğunu söyleyebiliriz. Özel kesim konuya bir işletme mantığıyla yaklaşarak, bir örgütte var olan işgücü farklılıklarının iyi yönetilmesi halinde başarı ve verimliliğin artacağını ifade etmektedir. Kamu kesiminde ise var olan farklılıkların incelenmesi daha geniş bir bakış açısıyla toplumsal boyuttan yapılmakta, fırsat eşitliği, adil yönetim ve temsili bürokrasi gibi kavramlarla toplumdaki dezavantajlı grupların toplum ve yönetimle bütünleşmesi hedeflenerek, soruna yasal ve ahlaki boyuttan bakılmaktadır.

Günümüzde bireysel ve kültürel farklılıklar başkaları tarafından kabul edilerek saygı görmekte, örgütler için bir zenginlik ve değer kaynağı olduğu kabul edilmekte ve toplumlar için vazgeçilemeyen doğal bir hak olarak görülmektedir. Bireysel ve kültürel farklılığa sahip gruplar için örgütlerde fırsat eşitliğinin sağlandığı daha adil çalışma ortamları yaratılmaktadır. Dezavantajlı grupların toplumla bütünleşmesi

sağlanarak, bireysel ve kültürel farklılıkların ön planda olduğu daha çoğulcu bir toplum yapısına doğru ilerlemekteyiz. Çoğulcu bir toplumu veya işgücü farklılığı olan bir örgütü yönetmek türdeş bir toplumu veya örgütü yönetmekten daha zordur. Bu durum gelecekte özel-kamu ayrımı olmaksızın bütün yönetimleri zorlayacaktır.

Kamu yönetimi gelecekte artan bir şekilde yönlendirme ve işletme görevlerinden daha fazlası olan herkes için fırsat eşitliğinin sağlandığı adil çalışma ortamlarının oluşturulması konusunda daha fazla çalışma yapmak durumunda kalacaktır. Yeni kamu yöneticileri kamu sorunlarını çözmek için daha etkin çalışabilen çeşitli grupları inşa edecektir. Böylece kamu yönetimi çoğulcu bir yönetime dönüşecek, yapıcı muhalefet için fırsatlar yaratılacak, bireyler ve grupların ayırt edici özellikleri korunacak ve çeşitli gruplar için toplumsal geleceğin ortaklaşa kurulacağı fırsatlar sağlanacaktır. Yöneticiler kutuplaşmanın azaltılmasında, farklılık ve saygının öğretilmesinde, toplumsal mutabakatın inşa edilmesinde, anlaşmazlıkların çözümünde, müzakere ve arabuluculuk yapılmasında önemli roller oynayacaktır. Farklılıkların yönetimi anlayışının getirdiği ilke ve yaklaşımlar ile kamu yöneticilerinin işi çok açık bir şekilde toplumu inşa etmek olacaktır.

KAYNAKÇA

Aksu, Nedim, (2008), Örgüt Kültürü Bağlamında Farklılıkların Yönetimi ve Bir Uygulama. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Anca, Celia de and Vazquez, Antonio, (2007), *Managing Diversity In The Global Organization: Creating New Business Values*, New York, Palgrave Macmillan.

Barutçugil, İsmet, (2011), *Kültürlerarası Farklılıkların Yönetimi*, İstanbul, Kariyer Yayıncılık.

Begeç, Suat, (2004), Farklılıkların Yönetimi ve Genel Kurmay Başkanlığı Barış İçin Ortaklık Merkezinde Yapılan Bir Araştırma, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı. Doktora Tezi.

Bell, Myrtle P., (2012), *Diversity in Organizations*, South-Western, Cengage Learning, Second Edition

Borrego, Espiridion and Richard, Gregory, Johnson III, (2012), *Cultural Competence for Public Managers: Managing Diversity in Today's World*, New York, CRC Press Taylor & Francis Group.

Choi, Sungjoo, Hal G. Rainey, (2010), "Managing Diversity in U.S. Federal Agencies: Effects of Diversity and Diversity Management on Employee Perceptions of Organizational Performance", *Public Administration Review*, January-February, pp. 109-121.

Cox, Taylor, (2001), *Creating the Multicultural Organization*, San Francisco, John Wiley & Sons, Inc.

Daft, Richard, (2010), *Management*, Ninth Edition, South-Western, Cengage Learning, Canada.

Denhardt, Robert B., (1999), "The Future of Public Administration", *Public Administration & Management: An Interactive Journal* 4, 2, 1999 pp. 279-292

Diversity and HR: Belgian and International Good Practices, (2010), http://www.fedweb.belgium.be/nl/binaries/broch_po_diversite_bonnes_pratiques_EN_tcm120-112513.pdf (Erişim Tarihi; 20 Nisan 2014)

Eğinli, Ayşen Temel, (2009), Örgütsel Bağlılığın Geliştirilmesinde Farklılık Yönetimi, Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Halkla İlişkiler ve Tanıtım Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Esty, Katharine, Griffin, Richard, Hirsch, Marcie Schorr, (1995), *Workplace Diversity: A Manager's Guide To Solving Problems And Turning Diversity Into A Competitive Advantage*, Massachusetts: Adams Media Corporation.

- Ewoh, Andrew I. E., (2013) “Managing and Valuing Diversity: Challenges to Public Managers in the 21st Century”, *Public Personnel Management*, 42(2) 107–122.
- Farazmand, Ali, (2009), *Bureaucracy And Administration*, New York, CRC Press Taylor & Francis Group.
- Frederickson, H. George, (2005), “The State of Social Equity in American Public Administration”, *National Civic Review*, Volume 94, Issue 4, pages 31–38, Winter 2005.
- Groeneveld, Sandra and Van de Walle, Steven, (2009), “Contingent Representativity: Rival Views Of Representative Bureaucracy And The Challenges For Nationbuilding”, IIAS 2009 conference ‘History and future of nation-building, the role of public administrations, civil servants and public finances in nation-building’, 7-11 July 2009, Helsinki.
- Groeneveld, Sandra and Stijn, Verbeek, (2010), “Diversity Policies in Public and Private Sector Organizations An Empirical Comparison of Incidence and Effectiveness”, EGPA Conference, Study group 3: Public Personnel Policies 8-10 September 2010, Toulouse, France
- Guy, Mary E., and Meredith, A. Newman, (2005), *Valuing Diversity, The Changing Workplace*, Handbook of Human Resource Management in Government, (Ed. Stephen E. Condrey), Second Edition, Jossey-Bass A Wiley Imprint, ss.143-163.
- Guy, Mary E., and Kristin Schumacher, (2009), “Gender and Diversity in Public Administration”, *Foundations of Public Administration*, ASPA.
- Jackson, Rodrico A., (2011), *Diversity Training in Public Organizations: Issues and Challenges for Implementation*, Degree of Master in the field of Public Administration, Department of Political Science, Southern Illinois University, Carbondale.
- Johnston, William B., Arnold E. Packer, (1987), *Workforce 2000: Work and Workers for the Twenty-First Century*, Hudson Institute.
- Keil, Marion, Badrudin Amershi, Stephen Holmes, Hans Jablonski, Erika Lüthi, Kazuma Matoba, Angelika Plett and Kailash von Unruh, (2007), *Training Manual for Diversity Management*, European Commission.
- Kingsley, D. J. (1944), *Representative bureaucracy: An interpretation of the British civil service*, Yellow Springs, Ohio, Antioch Press.
- Kirton, Gill, (2003), *Developing Strategic Approaches to Diversity Policy*, Individual Diversity and Psychology in Organizations. (Edited by Marilyn J. Davidson and Sandra L. Fielden), John Wiley & Sons, Ltd, p. 3-17.
- Lim, Nelson, Michelle Cho, Kimberly Curry, (2008), *Planning For Diversity: Options and Recommendations for DoD Leaders*, RAND National Defense Research Institute.
- Luis R. Gomez-Mejía, David B. Balkin, Robert L. Cardy., (2012), *Managing Human Resources*, Pearson, New Jersey.
- Memduhoğlu, Hasan Basri (2008). *Ulusal, Küresel ve Örgütsel Bağlamda Farklılıkları Yönetme*, Ankara, Pegem Akademi Yayıncılık.
- Military Leadership Diversity Commission (MLDC), (2011), *Final Report, From Representation to Inclusion: Diversity Leadership For The 21st-Century Military*, Arlington-Washington.

Montes, Tony, Shaw, Graham, (2003), *The Future of Workplace Diversity in the New Millennium, Individual Diversity and Psychology in Organizations*, (Edited by Marilyn J. Davidson and Sandra L. Fielden), John Wiley&Sons, Ltd. p.385-402.

Passel, Jeffrey S. and D’Vera Cohn, (2008), “U.S. Population Projections: 2005–2050”, Pew Research Center, <http://www.pewhispanic.org/files/reports/85.pdf> (Erişim Tarihi: 15.07.2014).

Perry, Susan White, (2005), *Social Equity for the Long Haul: Preparing Culturally Competent Public Administrators*, Doctor of Philosophy in Public Administration/ Public Affairs, Dissertation submitted to the faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University.

Pitts, David W., (2009), “Are Equity and Efficiency Competing Values? Diversity Management’s Impacts on Employment Equity and Organizational Performance” Prepared for presentation at the 10th Public Management Research Conference, Columbus, Ohio

Pitts, David W., (2006), “Diversity Management, Job Satisfaction, & Performance: Evidence from U.S. Federal Agencies”, 102nd Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, Pennsylvania.

Pitts, David W., (2003), “Diversity, Representation & Performance: Evidence about Race & Ethnicity in Public Organizations”, 7th National Public Management Research Conference, Washington.

Prügl, Elisabeth and Markus, Thiel, (2009), *Understanding Diversity in the European Integration Project, Diversity in the European Union* (Ed. Elisabeth Prügl and Markus Thiel), 3-19, New York, Palgrave Macmillan.

Rathod, P.B., (2007), *Comparative Public Administration*, Jaipur, ABD Publishers.

Riccucci, Norma, (2002), *Managing Diversity In Public Sector Workforces*, In *Essentials of Public Policy & Administration*, New York, Westview Press.

Sarkar, Sahotra, (2010), “Diversity: A Philosophical Perspective”, *Diversity* 2, no. 1: 127-141.

Sayers, Janet, (2012), *Managing Diversity*, bookboon.com

Schwenken, Helen, (2009), *Migrant Women: Negotiating Rights and Recognition in the Political and Legal Framework of the European Union*, *Diversity in the European Union*, (Ed. Elisabeth Prügl and Markus Thiel), 77-93, New York, Palgrave Macmillan.

Sürgevil, Olca, (2008), Farklılık Kavramına Ve Farklılıkların Yönetimine Temel Oluşturan Sosyo-Psikolojik Kuramlar Ve Yaklaşımlar, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 11, Sayı 20, Aralık 2008, ss.111-124

Sürgevil, Olca ve Budak, Gülay, (2008), “İşletmelerin Farklılıkların Yönetimi Anlayışına Yaklaşım Tarzlarının Saptanmasına Yönelik Bir Araştırma”, *Dokuz Eylöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(4):65-96.

Sürgevil, Olca, (2010), *Çalışma Yaşamında Farklılıklarının Yönetimi*, İstanbul, Nobel Yayın.

Thomas, R. Roosevelt R., (1991), *Beyond Race and Gender: Unleashing the Power of Your Total Workforce by Managing Diversity*, New York, Amacom.

Türk Dil Kurumu, (2013), <http://www.tdk.org.tr/>, (Erişim Tarihi: 19.12.2013)

UK Presidency of the EU, (2005), “European Public Administration Network-Diversity Research Project”, Corporate Development Group Cabinet Office, <http://www.dgaep.gov.pt/media/0601010000/uk/DiversityProject.pdf>, (Erişim Tarihi: 19.06.2014).

U.S. Department of Commerce and Vice President Al Gore’s National Partnership for Reinventing Government Benchmarking Study, (1999), “Best practices in achieving workforce diversity”, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/workforce-diversity.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.06.2014).

U.S. Office of Personnel Management Office (OPMO), (2011), “Government-Wide Diversity and Inclusion Strategic Plan”, <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/diversity-and-inclusion/reports/government-widedistrategicplan.pdf>, (Erişim Tarihi: 05.06.2014)

2013 AVRUPA BİRLİĞİ İLERLEME RAPOR(LARI)ÇERÇEVESİNDE TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN KARŞILAŞTIRMALI DEĞERLENDİRİLMESİ

THE COMPARATIVE EVALUATION OF TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FRAMEWORK OF TURKEY 2013 PROGRESS REPORTS

Nalân Demiral

Doç. Dr. Trakya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, nalandemiral@trakya.edu.tr

ÖZET

2013 yılı Avrupa Birliği- Türkiye ilişkilerinde elli yılı geride bıraktığımız önemli bir zaman dilimini işaret etmektedir. Şöyle ki, Avrupa Birliği tarihinde hiçbir ülkenin üye olabilmek için bu kadar beklediği görülmediği gibi; Avrupa Birliği de hiçbir ülke için üyelik yolunda olumlu ya da olumsuz bu kadar çaba harcamamıştır. Üstelik karşılıklı ilişkiler tarihinde bu altın yıl, Birliğe üyeliğin ne zaman gerçekleşeceği konusunda taraflara herhangi bir tarih de öngörmemektedir.

Müzakere sürecinin gidişatını göstermesi açısından bir karne niteliği taşıyan ilerleme(me) raporlarının en sonuncusu Avrupa Birliği tarafından Kasım 2013 de yayınlanmış ve içinde diğer yıllara kıyasla daha objektif değerlendirmelerde bulunulmuştur. Bu raporun ardından Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından Türkiye İlerleme Raporu yayınlanmış ve müzakere süreci aday ülke gözüyle değerlendirilmiştir.

Avrupa Birliği raporunda kamu yönetimi başlığı altında, idari işlemlerin basitleştirilmesi ve temel kamu hizmetlerinin çevrimiçi sunulmasına ilişkin çalışmaların sürmesi olumlu bir değerlendirme olarak yer almakta, ancak; Sayıştay Kanunu'nda yapılan değişikliklerin olumsuz etkilerine ve yolsuzluk meselesine değinilerek, kamuda insan kaynakları yönetimini de geliştirmeyi amaçlayan bir kamu reformuna duyulan ihtiyaç önemle vurgulanmaktadır.

Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından yayınlanan raporda ise; Türk kamu yönetiminde şeffaflığın, etkinliğin, verimliliğin ve hesap verebilirliğin artırılması amacıyla vatandaşların bilgi edinme hakkı, etik bakış açısının hâkim kılınması, denetim sisteminin yeniden şekillendirilmesi ve yolsuzlukla mücadele gibi pek çok çabayı kapsayan çalışmaların bütüncül bir yaklaşımla ve kararlılıkla sürdürüldüğü belirtilmektedir.

Doğal olarak, her iki rapor da düzenleyen tarafların bakış açısını yansıtmaktadır. İşte bu çalışmada, tarafların görüşleri objektif bir değerlendirmeye ele alınarak, Türk kamu yönetimin müzakere sürecindeki mevcut durumu ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, Avrupa Birliği, İlerleme Raporları

ABSTRACT

The year 2013 points an important turning point in which Turkey-European Union relations left fifty years behind. Indeed, not even one country have waited that long to become a member of the European Union(EU) , nor the EU spent so much positive and negative effort for a candidate country. Besides this golden jubilee, does not provide any date for membership.

The last progress report by the EU has been published in November 2013 and made comparatively objective assessments considering the latest ones. After that report by the EU, the Ministry of European Union has published Turkey's own progress report and evaluated the membership process.

In the EU progress report, simplifying the bureaucratic procedures and the efforts in e-government have been evaluated positively under the topic of public administration but the amendments in the Court of Auditors Law and the longlasting corruption in the Turkish public administration have been criticized and the necessity of reform in public administration aiming to develop the human resource management have been put forward.

However, in Turkey's own report, it is stated the efforts in citizens' right to information, establishing the ethic perspective, reshaping the control system and fighting corruption and etc. are continuing steadily in order to increase the transparency, efficiency, effectiveness and accountability in public administration.

Naturally, both reports reflect the point of view of the both sides. In this study, these views will be evaluated objectively and the present situation of Turkish public administration in the negotiation will be put forward.

Keywords: Turkey, European Union, Progress Reports

GİRİŞ

Her yıl yayımlanan Avrupa Birliği (AB) İlerleme Raporları , AB'ne aday ülkeler ve AB'nin vazgeçilmez aday ülkesi Türkiye için müzakerelerin durumunu ve ülkelerin genel durumunu göstermesi açısından önem taşımakta ve bir nevi ülkelerin karnesi işlevini görmektedir. Ülkeler bu raporlardaki tespitlere göre tepki göstermekte ve üyelik yolundaki çalışmalarını bunlara göre şekillendirmektedir.Bu açıdan ilerleme raporları müzakere sürecindeki ülkeler için ayrı bir önem arz etmektedir.

1.İLERLEME RAPORLARI VE TÜRKİYE

AB'ye katılım sürecinde Komisyon, aday ülkelerin Kopenhag kriterlerini karşılama yönünde kaydettikleri ilerlemeleri düzenli olarak izlemekte ve gelişmeleri her yıl hazırladığı ve “İlerleme Raporu” adı verilen raporlarla ortaya koymaktadır. AB Komisyonu her aday ülke için 1998 yılından itibaren ilerleme raporu hazırlamaktadır.

İlerleme raporları, aday ülkelerin üyelik yönünde göstermiş oldukları gelişmelere ilişkin olarak sundukları bilgilere, parlamento rapor ve kararları ile başta Avrupa Konseyi, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı ve uluslararası finans kuruluşları olmak üzere uluslararası örgütler ile sivil toplum kuruluşlarının değerlendirmelerine dayanmaktadır. Bütün bu değerlendirmeler ışığında Komisyon, aday ülkenin Kopenhag kriterlerini karşılayıp karşılamadığını tespit etmekte ve aday ülkeyle katılım müzakereleri açılıp açılmamasına ilişkin görüşünü Konsey'e iletmektedir. Müzakerelerin açılmasından sonra Komisyon ilerleme raporlarını hazırlamayı sürdürmektedir. İlerleme raporları Kopenhag kriterleri çerçevesinde siyasi kriterler, ekonomik kriterler ve üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği olarak üç temel bölüm içermektedir. Aday ülkeler ile katılım müzakerelerinin başlatılması ve aday ülkenin Birliğe katılımın sağlanması kararlarında Komisyon'un hazırladığı ilerleme raporları kilit rol oynamaktadır.

1999 yılında Helsinki Zirvesi sonucu, diğer aday ülkeler ile eşit koşullarda adaylığı açıklanan Türkiye için de bir Avrupa stratejisi belirlenmiştir. Buna göre ilgili aday ülkenin, üyeliğe hazırlık sürecinde aldığı mesafenin ve sağlanan gelişmelerin değerlendirildiği ilerleme raporlarının Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanması kararı alınmıştır. Bu çerçevede, 4 Kasım 1998 tarihinde Türkiye'nin ilk ilerleme raporu yayımlanmıştır. Şu ana dek yayımlanan son ilerleme raporu da 16 Ekim 2013 tarihli olup yayınlanan 16. rapordur ve bu alanda hiçbir aday ülkenin kolay kıramayacağı sayısal rekora sahiptir.

2.2013 İLERLEME RAPORLARI

2.1.AVRUPA BİRLİĞİ İLERLEME RAPORU

Ekim 2012 'den Ekim 2013'e kadar olan dönemi kapsayan 16 Ekim 2013 tarihli rapor;

-Türkiye ve AB arasındaki ilişkilere kısaca değinmekte;

-Üyelik için karşılanması gereken siyasi kriterler açısından Türkiye'deki durumu incelemekte; Üyelik için karşılanması gereken ekonomik kriterler açısından Türkiye'deki durumu incelemekte;

-Türkiye'nin üyelik yükümlülüklerini, Antlaşmalar,ikincil mevzuat ve Birlik politikalarından oluşan AB müktesebatını üstlenme kapasitesini gözden geçirmektedir(Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu:3).

Raporda Kamu Yönetimi başlığı altında ise şu tespitlere yer verilmektedir: (Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu:9-10).

Kamuda insan kaynakları yönetimini geliştirmeyi amaçlayan ve liyakate dayalı terfii sağlayan bir kamu reformuna duyulan ihtiyaç devam etmektedir. Bakanlıkların, bağımsız düzenleyici kurumlar üzerindeki AB mevzuatına aykırılık oluşturan yetkileri devam etmiştir. İdari işlemlerin basitleştirilmesi ve temel kamu hizmetlerinin çevrimiçi (e-devlet) sunulmasına ilişkin çalışmalar sürmüştür. Hükümet, kamu yönetiminin etkinliğini artırmak amacıyla bir dizi proje ve faaliyet başlatmıştır.

Mevzuat kalitesinin artırılmasına ilişkin düzenleyici etki analizlerinin geliştirilmesinde ilerleme kaydedilmemiştir. Özellikle, kilit mevzuatın kabul edilmesinden önce düzenleyici etki analizleri yapılmamıştır.

2013 genel bütçesine ilişkin TBMM görüşmeleri, bir önceki yıla ait kamu harcamalarının yönetimine ilişkin yeterli geri bildirim olmaksızın, Aralık ayında yapılmıştır. Bu durum Temmuz 2012'de, Sayıştay Kanunu'nda, Sayıştay'ın TBMM adına denetim dahil yasal yetkilerini ve çalışma usullerini zayıflatan Hükümet inisiyatifli bir değişiklik yapılmasıyla ortaya çıkmıştır. Aralık 2012'de Anayasa Mahkemesi bu değişikliği iptal etmiş ve hemen ardından Sayıştay'ın yetkisini ve bağımsız etkin denetimler gerçekleştirebilmesini kısıtlayabilecek bir kanun tasarısı Nisan 2013'te TBMM'ye sunulmuştur. Söz konusu yeni kanun tasarısı ile Sayıştay'a Hükümetin her türlü denetimini yapma yetkisi verilmesine rağmen, kamu yönetimi reformunun geliştirilmesinde önemli bir unsur olabilecek performans denetimlerinin yapılmadığı görülmektedir.

Stratejik planlama ve performans dayalı bütçelemenin getirilmesiyle, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulanmasına devam edilmiştir. Bütün icracı bakanlıklar ve belli başlı kamu kurumları, performans programları ve hesap verebilirliğe ilişkin raporlar hazırlamışlardır. Ancak bu tür planlama faaliyetlerinin ilgili bütçeler ile daha fazla eşgüdümünün sağlanması gerekmektedir. İç denetim sistemi etkili değildir ve teftiş işlevleri ile arasındaki amaçlar, roller ve sorumluluklara ilişkin karışıklık nedeniyle hala sorun yaşanmaktadır.

Dış denetim ile kamu mali yönetimi ve kontrolünün güçlendirilmesi gerekmektedir; ancak Sayıştay Kanunu'nda değişiklik yapılmasına yönelik son öneriler, Sayıştay denetimi ve kontrolünün bağımsızlık ve etkililiğine ilişkin ciddi endişe yaratmaktadır. Bütün kamu kurumlarında şeffaflığın ve hesap verebilirliğin artırılması için çaba gösterilmesi gerekmektedir.

Türk kamu yönetiminde uygulamasını yeni bulan Kamu Denetçiliği kurumunun kısa sürede işlevsel hale gelmesi vatandaşların haklarının güvence altına alınması açısından önemli bir adımdır. Kamu Baş Denetçisi, AB Ve Avrupa Ombudsmanı ile temasa geçmiş ve Avrupa Ombudsmanları Ağı'na katıldığını teyit etmiştir. Baş Denetçinin, bu ağa bağlı diğer kurumlarda yer alan en iyi uygulamaları, bunlardan yararlanmak ve bunları Türkiye'deki duruma uyarlamak amacıyla sistematik olarak tespit etmesi gerekmektedir.

Kurum, doğru yönde bir dizi adım atmıştır. Ancak, sivil toplumun Kamu Denetçiliği kurumuna güveninin güçlendirilmesi, Kamu Denetçisine resen girişimde bulunma ve yerinde inceleme yapma yetkisi tanınması ve verdiği tavsiye kararlarının TBMM tarafından takibinin yapılması için daha fazla çaba gerekmektedir.

Türk kamu yönetiminin üstesinden gelinemeyen sorunlarından yolsuzlukla ilgili olarak ise raporda şu tespitlere yer verilmektedir:

Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi'nin uygulanmasına devam edilmiştir. Strateji'nin tam anlamıyla uygulanması, çalışma gruplarının yolsuzlukla ilgili meseleler hakkındaki politika önerilerinin takip edilmesi ve sivil toplumla etkin işbirliği kurulması için ilave çaba gerekmektedir. Kurumsal yapılanma güçlendirilmelidir. Somut sonuçlar elde edilmesi için daha fazla siyasi irade gereklidir. Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'nun tavsiyelerine uyulması bir öncelik olmaya devam etmektedir. Bu bağlamda, yasaklanmış finansman kaynakları, hibe tavanları, adayların bir seçim kampanyası sırasında mal varlıklarını açıklama ve mali bilgilerini sunma yükümlülüğü hakkındaki hükümler dahil olmak üzere, siyasi partilerin finansmanı konusunun ele alınması gerekmektedir. Yolsuzluk davalarında yasama dokunulmazlığının geniş kapsamının daraltılması ve dokunulmazlığın kaldırılmasına yönelik objektif kriterlerin tanımlanması için tedbirlerin alınması gerekmektedir. Siyasetçilerin ve kamu görevlilerinin açıkladıkları mal varlıklarının doğrulanmasına yönelik düzenlemelerin güçlendirilmesi gerekmektedir. Türkiye yolsuzluk davalarında verilen mahkeme kararları hakkında bazı istatistikler toplamaktadır, ancak yolsuzluk davalarıyla ilgili soruşturma, iddianame ve mahkumiyet kararlarına ilişkin ayrıntılı bir izleme mekanizması geliştirilmesine yönelik çaba harcanması gerekmektedir. Yolsuzlukla mücadele davalarına ilişkin süreçteki tarafsızlık konusunda endişeler devam etmektedir. Türkiye'nin tüm yolsuzluk vakalarında caydırıcı cezalar verilmesini temin etmesi gerekmektedir. (Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu:12-13).

Raporda Türk kamu yönetiminin yapısına da değinilmiş, bu yapı içinde yerel yönetimlere yetki devri konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiği belirtildikten sonra, Kabul edilen Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediyelerin yetkilerinin kapsamının genişletildiği böylece bazı küçük belediyelerin kamu hizmeti sunma konusunda kapasitelerinin zayıf olduğu yönündeki Avrupa Konseyi eleştirisinin kısmen karşılandığının altı çizilmiştir. Ancak, Rapora göre yetki devri yoluyla belediyelerin güçlendirilmesi veya kendi gelirlerini toplamalarının sağlanması konusunda Avrupa Konseyi tavsiyelerinin yerine getirilmediği de vurgulanmıştır (Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu:8-9).

2.2.TÜRKİYE TARAFINDAN HAZIRLANAN 2013 YILI İLERLEME RAPORU

Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 2013 yılında ikincisi yayınlanan Türkiye Tarafından Hazırlanan İlerleme Raporu, AB'ne katılım süreci çerçevesinde,"Siyasi Kriterler",Ekonomik Kriterler" ve Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenebilme Yeteneği" başlıklarına ilişkin olarak Ocak 2013-Aralık 2013 tarihleri arasında yapılan çalışmalar ve kaydedilen gelişmeleri ortaya koymaktadır.

Kopenhag Kriterleri ve Katılım Ortaklığı Belgesi çerçevesinde kaydedilen ilerlemeler;

-Kabul edilmiş veya tasarı aşamasında olan mevzuat,

-İdari kapasitenin güçlendirilmesi de dahil olmak üzere, AB uygulamalarına uyumu içeren çalışma ve faaliyetler çerçevesinde geniş bir perspektiften sunulmaktadır. (Türkiye Tarafından Hazırlanan 2013 Yılı İlerleme Raporu:1)

Raporun, geçmiş yıllarda Avrupa Komisyonu tarafından eleştirilen ve öneri getirilen hususları da dikkate alarak, Türkiye'nin geçen bir yılda kat ettiği mesafeyi ilk elden aktardığı belirtilerek, AB tarafından hazırlanan raporla karşılaştırma yapma imkanını da sunmaktadır.

Raporda, Kamu Yönetimi ve Yolsuzlukla Mücadele başlığı altında Türk kamu yönetiminin mevcut durumu şu şekilde ifade edilmektedir:

Bu bölümün başında Türkiye'de Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze dek sürekli idari reform çalışmalarının yapıldığından bahsedilmiş ve bu çalışmaların toplumun dinamizmi karşısında çağın gereklerine ayak uydurabilmesi amacıyla sürekli olarak gündemdeki yerini koruduğu vurgulanmış ve çalışmalardaki son durum şu şekilde özetlenmiştir:(Türkiye Tarafından Hazırlanan 2013 Yılı İlerleme Raporu:9-10):

İdari işlemlerin basitleştirilmesi ve bürokrasinin azaltılması alanında Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik hükümleri gereğince idari basitleştirmeyi sağlayıcı ve bürokrasiyi azaltıcı hükümler ortaya konulmaya devam edilmiştir. Bu kapsamda, Yönetmelik'in ilgili hükümlerinin kamu hizmetlerinin sunumunda etkin bir şekilde uygulanması amacıyla Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nca "Kamu Hizmetlerinin Basitleştirilmesi ve Bürokrasinin Azaltılması Projesi" başlatılmış olup uygulama aşamasına geçilmiştir. Proje kapsamında kamu kurum ve kuruluşları ile yapılan görüşmeler sonucunda 50 adet yönetmelik değişikliği Resmi Gazete'de yayınlanmış olup 136 adet belge yürürlükten kaldırılmıştır. Bu doğrultuda, 20 Aralık 2013 tarihli ve 28857 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Karayolları Trafik Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile vatandaşlara sürücü belgelerinin posta yoluyla teslimi gibi idari işlemlerin basitleştirilmesine devam edilmiştir. Öte yandan,pasaportların nüfus müdürlükleri tarafından verilmesi amacıyla ilgili mevzuatta değişiklik yapılmasına yönelik çalışmalar sürdürülmektedir.

AB tarafından hazırlanan raporda eleştirilen Sayıştay ile ilgili düzenlemeler de Türkiye tarafından hazırlanan raporda şu şekilde cevaplanmıştır (Türkiye Tarafından Hazırlanan 2013 Yılı İlerleme Raporu:10):

Sayıştay Kanunu'nun öngördüğü raporlar hazırlanmış ve bu raporlar ilk defa 2013 yılında TBMM sunulmuş olup, ilgili komisyonda görüşülmeye başlanmıştır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu kapsamında, dış denetim alanında, Faaliyet Raporları Değerlendirme Rehberi, Bilişim Sistemleri Denetimi Rehberi, Mali İstatistikleri Değerlendirme Rehberi ve performans Bilgisi Denetim Rehberi 2013 yılı içerisinde hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur. Genel Uygunluk Bildirim Rehberi Taslağı Ocak 2013'te yayımlanmıştır.2012 yılında yayımlanan Düzenlilik Denetim Rehberi de, ihtiyaçlar çerçevesinde Şubat 2013 de yeniden düzenlenmiştir. Yine Sayıştay Kanunu kapsamında 2014-2018 yılları Sayıştay Başkanlığı Stratejik Planı Temmuz 2013'te yayımlanmıştır.

Sayıştay ile ilgili bu bilgilendirmenin ardından Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili düzenlemeler raporda şu şekilde yer bulmuştur:

6 Aralık 2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla demokrasiyi yerel düzeyde güçlendirmek, belediye hizmetlerinde verimliliği sağlamak ve belediyelerin daha iyi hizmet sunması amaçlanmış olup, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde yürütülmesi için büyükşehir belediye sınırları yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda büyükşehir belediyelerinin sorumluluk ve görev alanı ilin mülki sınırlarını kapsayacak şekilde genişletilip, büyükşehir belediyelerinin mali gelir kaynakları arttırılmıştır. Büyükşehirlerde özel idareler kapatılarak, il özel idarelerinin yerel hizmetlere ilişkin görevleri belediyelere devredilmektedir. Ayrıca söz konusu Kanun kapsamına giren illerdeki köy ve beldeler mahalleye dönüşmektedir denildikten sonra tüm bu değişikliklerle etkin bir yerel yönetim yapılanması ve daha güçlü bir yerel demokrasinin hedeflendiği vurgulanmıştır. (Türkiye Tarafından Hazırlanan 2013 Yılı İlerleme Raporu:10)

AB tarafından hazırlanan raporda daha fazla çaba harcanması beklenen yolsuzlukla mücadele kapsamında Türkiye tarafından hazırlanan raporda; adil, hesap verebilir, saydam ve güvenilir bir yönetim anlayışının geliştirilmesi amacıyla çalışmalara ve 2010-2014 yıllarını kapsayan Saydamlığın Arttırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi ve Eylem Planı’nın uygulanmasına devam edildiği ve 2002 yılından itibaren kararlılıkla sürdürülen yolsuzlukla mücadele politikalarının devam niteliğinde olan Strateji ve Eylem Planı ile kamu yönetiminde saydamlığı engelleyen ve yolsuzluğu besleyen faktörler ortadan kaldırılarak daha adil, hesap verebilir, saydam ve güvenilir bir yönetim anlayışının geliştirilmesinin amaçlandığı belirtilmiştir. (Türkiye Tarafından Hazırlanan 2013 Yılı İlerleme Raporu:10)

Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili olarak Türkiye tarafından yayınlanan raporda, kurumun Avrupa Ombudsmanları ağına katılımı teyit edilmiş ve diğer ağ ve kuruluşlara (Uluslararası Ombudsmanlar Enstitüsü, Akdeniz Ombudsmanlar birliği vb.) katılım çalışmalarının devam ettiği belirtilmiştir. Ayrıca sivil toplum kuruluşları ziyaret edilerek kurum faaliyetlerine ilişkin istişareler yürütülmektedir.

6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 54.maddesi ile Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 28. maddesi değiştirilerek ihtiyaç duyulan alanlarda konusunda uzman kamu görevlilerinin uzun süreli olarak bu kurumda görevlendirilmesinin önü açılmıştır. Böylelikle kurumun idari kapasitesinin güçlendirilmesi, kurumun görev alanıyla ilgili hizmetlerin yerine getirilmesinde etkinlik ve sürat sağlanmış olacaktır. (Türkiye Tarafından Hazırlanan 2013 Yılı İlerleme Raporu:15-16)

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Avrupa Birliği tarafından yayınlanan rutin İlerleme Raporu ve Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından yayınlanan Rapor incelendiğinde öncelikle söylenmesi gereken tarafların doğal olarak, kendi görüşlerini yansıtmış olduklarıdır. Avrupa Birliği adeta kendisini öğretmen, Türkiye’yi de durumunda düzelme olmasına rağmen hala çok çalışması gereken bir öğrenci olarak görmektedir. Bu nedenle Türkiye tarafından hazırlanan rapor AB’nin hazırladığı rapora karşı bir savunma niteliği de taşımaktadır.

Ama yine de, iki rapor da objektif bir şekilde değerlendirildiğinde ortaya şöyle bir tablo çıkmaktadır:

Avrupa Birliği Sayıştay ile ilgili tespit ve çekincelerinde haklılık payı bulunmaktadır. Çünkü Avrupa Birliği’nden önce aynı eleştiri ve kaygılar çeşitli çevreler tarafından dile getirilmiştir. Performans denetiminin kapsam dışı bırakılması üzerinde durulması gereken bir konuyken, kamu yönetiminde sıkça eleştirilen iç ve dış denetim konusunun kapsamlı bir şekilde ele alınarak, etkin bir hale getirilmesi gerekmektedir.

Her iki raporda da geniş yer tutan yolsuzlukla mücadelede hem AB hem de Türkiye yolsuzluğun önlenmesi için atılan adımlardan bahsedilmekte, ancak AB bunların hayata geçirilmesi için siyasi irade eksikliği ve yolsuzluk suçları çerçevesinde verilen cezaların caydırıcı olmadığından bahsetmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun faaliyete geçmesi her iki raporda da olumlu karşılanırken, AB yine eleştirisini getirmekte ve kurumun resen inceleme yetkisinin olmamasını ve kararlarının yaptırım gücünü tartışmaya açmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri ile ilgili düzenleme de Türkiye tarafından hazırlanan raporda etkin bir yerel yönetim yapısının meydana getirilmesi ve belediye hizmetlerinin daha iyi yerine getirilmesi açısından olumlu bir gelişme olarak yansıtılırken, AB ise yetki devri ve küçük belediyelerin yetersizlikleri konusunda eleştirilerini yöneltmektedir.

Görüldüğü üzere her iki rapor aynı anda incelendiğinde; birinin eleştirisine diğerinin cevabı ya da savunması şeklinde devam ettiği ve aslında ikisinin beraber değerlendirilerek; Türk kamu yönetiminin mevcut sorunlarına getirilebilecek ve her iki tarafı da tatmin edecek şekilde ortaya konulacak çözümlerin her iki rapordan da çıkarılabilecek en iyi sonuç olacağı ortaya çıkacaktır. Aksi takdirde her iki rapor da ilerleme değil, ilerleme(me) raporu olarak kalacak ve Türkiye'nin elli yıllık AB macerası ,mehter marşı gibi iki ileri bir geri şeklinde devam edecek ve üyelik çok uzak bir bahara kalmaya mahkum olacaktır.

KAYNAKÇA

Avrupa Birliği Bakanlığı(2013) Türkiye Tarafından Hazırlanan İlerleme Raporu

Avrupa Komisyonu (2013) Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna ve Konseye Sunulan Bildirim genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2013-2014 (COM(2013)700) ekindeki Komisyon Çalışma Dokümanı Türkiye 2013 ilerleme Raporu

ÖRGÜTSEL DEĞİŞİM YÖNETİMİNDE KAMU ÇALIŞANLARINA YÖNELİK UYGULAMALAR*

ORGANIZATIONAL CHANGE MANAGEMENT PRACTICES FOR PUBLIC EMPLOYEES

Sezai Öztop
Dr.

Uysal Kerman
Doç. Dr. Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü

ÖZET

Değişim, varlığını sürdürmek ve gelişmek isteyen her örgüt tarafından gereksinim duyulan, kaçınılmaz bir süreçtir. Örgütsel Değişim Yönetimi ise, kamu yönetimindeki reformların kurum ve örgütler düzeyinde hayata geçirilebilmesi açısından kilit rol oynayan yönetsel bir işlemdir. Örgütsel değişim sürecinde temel unsur çalışanlardır. Dolayısıyla kamu yöneticileri, örgütsel değişim sürecini başarıyla yönetmek için kamu çalışanlarının değişim algıları üzerinde etkili olan uygulamaları belirlemek durumundadırlar.

Bu çalışmada, kamu çalışanlarının örgütsel değişim algısını etkileyen uygulamaların belirlenmesi amaçlanmıştır. Bu amaca yönelik olarak, kamu yönetimi içinde merkezi yönetim, yerel yönetim ve bağımsız idari otorite olarak sınıflandırılan beş ayrı kurumda görevli toplam 479 kamu çalışanı üzerinde anket tekniğine dayalı bir alan araştırması gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın bulguları değişime ilişkin yeterli bilgiye sahip olmamak, yönetime güvensizlik, çalışma koşullarının zarar göreceği ve mevcut becerilerin yetersiz kalacağı endişelerinin değişime direncin en önemli nedenleri olduğunu göstermektedir. Çalışanların görüşlerini dikkate almak, bilgilendirme ve koordinasyon toplantıları düzenlemek ve ihtiyaç halinde değişim süreci içindeki uygulamalarda değişikliğe gitmek ise örgütsel değişim direnci üzerinde etkisi en fazla olan uygulamalardır. Değişim süreci boyunca, özellikle çalışanların sürece katılımını ve koordinasyonu sağlamak için, kurum içinde bir değişim yönetimi ekibi oluşturulması ve bu ekipte yöneticilerin yanı sıra kurum dışından değişim yönetimi uzmanları ve alt düzey çalışanlara yer verilmesinin de çalışanların değişim algısı üzerinde önemli etkisi olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak, örgütsel değişim yönetimi uygulamalarının kamu çalışanlarının değişim algısı üzerinde etkili olduğu, dolayısıyla değişimin başarısını etkileyebileceği belirlenmiştir. Ayrıca, kurumdaki değişime odaklı uygulamalar yanında, bazı demografik özelliklerin, önceki değişim deneyimlerinin, kurumdaki pozisyonun ve kurumsal aidiyet bilincinin de değişime yönelik bakışları üzerinde etkili olduğu görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Örgütsel Değişim Yönetimi, İnsan Kaynakları Yönetimi, Kamu Yönetimi

ABSTRACT

Change is an unavoidable process which each organization needs to continue its existence and development. Organizational Change Management is a key managerial function to put the administrative reforms into practice in the level of public organizations. Main element in organizational change is employees. Therefore, managers should determine the practices to affect the perception of public personnel toward the change in order to manage the change process.

In this study, it is aimed to determine the practices to affect the perception of public personnel toward change. For this purpose, a field research based on inquiry technique has been conducted on 479 public personnel in 5 public organizations classified as central administration, local administration and independent administrative authority. The findings of the study indicate that the most important causes of employees' resistance of change are lack of information related to the change, distrust toward the managers, and concern on future working conditions and abilities. The most effecting practices on employees'

* Bu çalışma, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora öğrencisi Sezai ÖZTOP tarafından Doç. Dr. Uysal KERMAN'ın danışmanlığında tamamlanan, "Kamu Çalışanlarının Örgütsel Değişim Yönetimi Uygulamalarına Yönelik Algısı" adlı doktora tezinden türetilmiştir.

resistance toward change are to have their opinions and arrange meetings to provide information and coordination, and have facility to make changes in the process in case of requirement. It is also observed that there are other important effects on employees' perception, such as establishment of a change management team including change management experts and employees in addition to managers in order to have opinions of employees and provide their participation into the process and coordination among departments.

In conclusion, it has been determined that the practices in organizational change management are important elements to affect employees' perception of change, and to increase the success in change process. It has been also observed that some demographic elements, employees' experiences of change, positions in the organization, and organizational commitment affect their perceptions too.

Keywords: Organizational Change Management, Human Resources Management, Public Administration

GİRİŞ

Evren sürekli bir değişim içindedir. Yeryüzünde değişmeyen tek şeyin, değişim olgusunun kendisi olduğu bilinen bir gerçekliktir (Kongar, 2008:17). Hayatın kaçınılmaz bir gerçeği olan değişimin nedenleri etki alanımızın dışında olsa da, sonuçları kişisel ve örgütsel düzeyde değişimlere yol açmaktadır. Ekonomik koşullar, sosyal kurumlar, siyasi mekanizmalar, örgütsel çevre, rakipler, tercih ve beklentiler sürekli olarak değişime uğramaktadır. Özellikle yirminci yüzyılın son çeyreği, insan ve toplum yaşamı için baş döndürücü hız ve kapsamda bir değişim çağı olarak tanımlanmaktadır. Bu değişim, kapitalizmin yeniden yapılanması ya da dönüşümü olarak nitelendirilmektedir. Bu çerçevede içinde insan ve toplum yaşamının her yönü değişime uğramış ve doğal olarak bir önceki toplumsal durumu ile ilgili bilgiler yetersiz kalmaya başlamıştır (Şaylan, 2006:307).

21. yüzyılda gittikçe artan ve hızlanan değişimler, çevresiyle sürekli etkileşim içinde olan, çevresinden girdiler alarak çıktılar yaratan, dinamik ve açık sistemler olan örgütleri de, çevrelerindeki değişimlere ayak uydurarak varlıklarını sürdürmek ve örgütsel değişim ve gelişmelerini gerçekleştirmek için uygun yöntem ve stratejiler aramaya yöneltmiştir. Örgütlerin değişim gereğini karşılayamaması ve durağan kalması, örgütün çözülmesi ve sona gidişine (entropi) yol açmaktadır (Koçel, 2010:258).

Yeni yönetim yaklaşımları geleneksel yapıları aşan ve yönetimin tesir ettiği tüm kesimleri bir aktör olarak karar alma süreçlerine dahil eden katılımcı ve saydam bir yönetim yapısına yönelmektedir. Daha fazla yetki ve sorumluluk devredilmesi, bürokratik kademelerin azaltılması, katılımcı ve ekip çalışmasına dayanan bir yönetim anlayışının geliştirilmesi, genel giderlerin kısılarak küçülmelere gidilmesi, süreçlerin basitleştirilmesi, değer yaratmayan faaliyetlerin ortadan kaldırılması, sistemlerin ve süreçlerin hızlandırılması, gereksiz işlerin azaltılması, yönetsel ve teknolojik gelişmelere uyum sağlanması çağdaş bir yönetim modeline geçiş için gerekli adımlar arasında yer almaktadır (Kahraman vd., 2012:112).

Toplumsal yaşam alanlarında olduğu gibi, siyasal uğraş da hiçbir zaman durmamakta, aralıksız olarak yeni yapılar yaratılmakta, mevcut olanlar yeniden biçimlendirilmekte veya yerini yenileri almaktadır (Eroğul, 2002:153). Toplumsal alanda yaşanan değişimler, devletin işlevlerini de kapsam ve içerik olarak değişime uğratmaktadır (Şaylan, 2003:24-29). Yeni kamu yönetimi, yeniden yapılanma, devletin dönüşümü, stratejik yönetim ve planlama gibi, kamu reformlarına yol açan kavramlar da değişim olgusunun kamu yönetimindeki yansımalarıdır. Kamu yönetiminde değişime yol açan etkenlerin başında ekonomi teorisindeki değişim, yönetim teorisindeki değişim, rekabet yapısındaki gelişim ve sivil toplumda ortaya çıkan değişimler gelmektedir. Bu gelişmeler kamu yönetimlerinin rolü, işlevi, kurumsal yapıları ve yöntemlerinin de tartışılmasına yol açmıştır (Yılmaz, 2007:215).

Kamu yönetiminde değişime yönelik hedefler genellikle idari reformları hedefleyen mevzuat değişiklikleri yoluyla uygulamaya konulmaktadır. Mevzuat değişikliklerinin uygulanması ve hedeflere ulaşılması ise kamu örgütlerindeki değişimlerin başarıyla uygulanmasına bağlıdır. Bu tür değişim dönemlerinde, özel uygulamaların belirlenmesi ve belli bir sistem dahilinde uygulanmasını gerektiren bir geçiş sürecine ihtiyaç duyulur.

Bu çalışmanın amacı, yönetim literatüründe örgütsel değişime yönelik ortaya konulan modeller ve teorilerden faydalanarak, örgütsel değişim yönetimi uygulamalarının kamu çalışanları üzerinde yarattığı algıları tespit ederek, kamu kurumlarında örgütsel değişim sürecinde kullanılabilecek uygulamaların belirlenmesidir. Çalışmanın kavramsal çerçevesinin oluşturan ilk iki bölümde örgütsel değişim ve değişim

yönetimine ilişkin kavram ve kuramlar aktarılmakta, daha sonraki bölümde ise araştırmaya ilişkin bilgi ve bulgulara yer verilmektedir.

1. Örgütsel Değişim

1.1. Değişim

Koçel'e (2011:668) göre değişim, "herhangi bir şeyi bir düzeyden başka bir düzeye getirmeyi" ifade ederken, bu kişilerin veya nesnelerin yerlerini değiştirmekten, kişisel bilgi, yetenek vesairenin mevcut durumundan farklı bir konuma getirilmesini de içine almaktadır. Kozak ve Güçlü (2003:1) ise değişimi "herhangi bir sistemin, bir süreç veya ortamın belirli koşullar altında bir durumdan başka bir duruma dönüşmesi" olarak tarif etmektedir. Yeniçeri'ye (2002:7) göre değişim, önceden planlanmamış olarak, bir örgütün, sistemin ya da sürecin uygulanma gelen standart usullerle yönetilemeyecek biçimde bir durumdan başka bir duruma geçmesidir.

Tezcan'ın (1980:28) tanımlamasında ise değişim "bir bütünün öğelerinde ve öğelerin birbirleriyle ilişkilerinde, öncekine göre nicelik ve nitelikçe gözlenebilir bir ayrılığın oluşması veya belli bir durum esas alınmak suretiyle, söz konusu durumda meydana gelecek farklılaşma" olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla hem insanların hem de örgütlerin yaşamlarında kaçınılmaz bir gereklilik olan değişim bir sistem, bir süreç veya bir durumun planlı veya plansız, düzenli veya düzensiz olarak bir durumdan başka bir duruma geçmesi olarak tanımlanabilen, geniş kapsamlı bir süreci ifade etmektedir.

Endüstri devrimine kadar değişim dinamiklerinin ivmesinin düşük olması nedeniyle etkisi daha yavaş olan değişim olgusu, endüstri devrimiyle birlikte daha dinamik bir yapı ve nitelik kazanmış, 1990'lı yıllara gelindiğinde ise bilgi teknolojilerindeki gelişmenin de etkisiyle gittikçe artan bir öneme sahip olmuştur. Bu dönemden sonra artan küreselleşme ve rekabet, uluslararası ve bölgesel entegrasyonların önem kazanması, yeni teknolojik buluşlar, uluslararası standartların oluşturulması, ekonomik ilerlemenin itici gücünün insan kaynağı olduğunun daha iyi anlaşılması, tüketicilerin bilinçlenmesi ve müşteri beklentilerinin değişmesi, bilginin öneminin artması gibi pek çok faktör hem yönetim anlayışında hem de yönetsel süreç ve işlemlerde önemli değişikliklere yol açmıştır (Yıldız, 2011:11).

1.2. Örgütsel Değişim

Kısaca, örgütlerin yaşamlarını sürdürme amacıyla çevresindeki değişikliklere karşı tepki vererek kendini uyumlaştırması olarak tarif edilebilen örgütsel değişime ilişkin olarak literatürde yer alan bazı tanımlar şu şekildedir: Owens (1987:243) örgütsel değişimi "var olan amaçları daha etkili bir şekilde başarmak veya yeni amaçlara erişmek için örgüte katkıda bulunan planlı, alışılmışın dışında, önceden düşünülmüş özgün çabalar bütünü" olarak ifade ederken, Sabuncuoğlu ve Tüz (1988:208) "örgütlerin yapı olarak bulundukları çevreye uyumlanmaları" olarak tanımlamakta, Balcı (1995:47) ise "özde yapı, süreç ve davranışların değişmesi" olarak tarif etmektedir. İnsan faktörü vurgulanarak yapılan bir tanımlamaya göre örgütsel değişim, "bir örgütün, kendi çevresiyle bütünleşmesinde ve çevresinde meydana gelen değişimlere hızla uyum gösterebileceği bir esneklik kazanmasında rol oynayan bütün yönetsel ve örgütsel tutumların, her düzeydeki insan yeteneğinden, bilgisinden ve kişilik özelliklerinden yararlanılarak geliştirilmesi süreçlerinin toplamı" (Eroğlu, 1998:12) olarak tanımlanmaktadır.

Örgütleri değişmeye iten nedenler duruma göre değişiklik gösterebilmektedir. Çevresel baskılar, örgütsel iletişimde kopukluk, örgütsel krizler ve çatışmalar, örgütsel performans düşüklüğü, örgüt kültüründe değişme, yasa ve düzenlemelerde değişiklikler ve teknolojik gelişmeler değişme nedenleri arasında sayılmaktadır (Sabuncuoğlu ve Tüz, 1988:217). Örgütsel açıdan değişimde geleceğe hazır duruma gelme, örgüt üyeleri arasında güven, karşılıklı destek ve olumlu iletişimi sağlama, sorunlara ve tartışmalara çözüm getirme, sinerji yaratma gibi genel amaçlar bulunmaktadır.

Örgütün değişim sürecinde ve gelecekteki başarısı açısından, yöneticinin değişimi gerekli kılan unsurları derinlemesine kavrayabilmesi ve bunların her birine uygun tepkiler verebilmesi gereklidir. Örgütleri değişime iten nedenlerin farkında olmak bir örgütte örgütsel bir değişim uygulanması konusunun ne zaman gündeme alınması gerektiğini belirlemek açısından önemlidir.

2. Değişim Yönetimi

İnsanlık tarihinin bütün dönemlerinde var olan değişimin, son elli yıldaki hızı, önceki dönemlerle karşılaştırılamayacak düzeyde artmıştır. Üretim yöntemlerinden pazarlamaya, tüketim kalıplarından yönetim biçimine, uluslararası örgütlerin etkinliğinden ulus-devletin egemenlik sınırlarının yeniden çizilmesine kadar birçok alanda büyük bir değişim gözlenmektedir (Demir, 2003:9). Sosyal yapılar olarak gördüğümüz örgütler de, var olmak için, onları sarmalayan çevrenin değişen koşullarına, yapı ve faaliyetlerine ayak uydurmak ve aralıksız bir temelde değişmek durumundadır. Bugün artık, değişimin gerekliliğinden çok, nasıl başarılacağı yani değişim sürecinin nasıl yönetileceği önemli hale gelmiştir.

Değişim yönetimi, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren yönetim alanındaki araştırmalara konu olmaya başlamış, ancak tüm ekonomik, siyasal ve toplumsal kurumların hızlı bir değişim sürecine girdiği 1980’li yıllardan itibaren bir ivme kazanmıştır. Genel anlamıyla bir örgütte değişimi anlayıp ona rehberlik edebilmek için gerçekleştirilen eylemler ve taktikler dizisi olarak tanımlanabilen değişim yönetimi, örgütlerin her bir bileşeninde gerçekleştirilecek değişimleri önceden tahmin edebilmek amacıyla, yönetim bilimcilerin odaklandığı bir konu olarak 1970 ve 1980’lerin artan rekabet koşulları altında ortaya çıkmıştır (Salisbury, 1996:149). 2000’li yıllara gelindiğinde, çok yönlü ve eşzamanlı iletişimin gelişmesi, zaman ve mekân farklarının ortadan kalkması, etik kavramının önem kazanması ve bilginin temel değer haline gelmesi ile yaşanan değişimler nitelik değiştirmiş, daha hızlı ve radikal çözümleri gerekli kılmıştır (Düren, 2002:223). Örgütsel değişimin iyi yönetilebilmesi için öncelikle örgütsel değişim süreci adımlarının ve bu adımlarda kullanılabilecek uygulamaların bilinmesine ihtiyaç vardır (Fernandez & Rainey, 2006:168).

Örgütlerde değişimin yönetilmesi için belirlenmiş standart bir çözüm bulunmamaktadır. Örgütsel değişimin başarılı olması için değişim sürecindeki uygulamaların örgütün özelliklerine göre belirlenmesi ve uygulanması gereklidir. Değişime neden olan etkenlerin iyi anlaşılması, ulaşılması hedeflenen yeni durumun tespit edilmesi ve buna göre, örgütün özelliklerine uygun yöntemler ve uygulamaların belirlenmesine ihtiyaç vardır.

2.1. Değişim Süreci

Değişim bir kısa sürede gerçekleştirilebilecek bir olay olmayıp, birbirinin peşi sıra gelen aşamalarla ilerleyen bir süreçtir. Sürecini hızlandırmak için baskı kurmak süreci başarısızlığa itmektedir (Kotter, 2013:9). Değişim, örgütsel gelişmenin sağlanması ve sürdürülebilmesi için bir gereklilik olduğu kadar, değişimi yönetme becerisi de yöneticiler için önemli bir nitelik olarak görülmektedir (Anderson & Anderson, 2001:1). Yönetim biliminin ilgilendiği örgütsel değişim türü planlı değişim olduğuna göre, örgütsel değişimin başarısı da değişim sürecinin rastgele yönetilmesine değil, planlı bir şekilde uygulanmasına bağlıdır. Bunu gerçekleştirebilmek için, yöneticilerin değişim sürecinde kullanılacak yöntem ve uygulamaları ve bunların etkilerini bilmesi gereklidir. Değişim yönetimine yönelik belirlenmiş yöntem ve uygulamalar, değişim sürecinde rol oynayan aktörler açısından yol gösterici olmaktadır. Bu yol gösterme genellikle ne yapılması, ne zaman yapılması, nasıl yapılması ve kimin tarafından yapılması gerektiğini gösteren adım adım tanımlanmış aşamalardan oluşan modeller şeklindedir.

Başarılı değişimler, sadece uzun bir nedenler listesiyle kendiliğinden gerçekleşmez. Etkili bir değişim için stratejiler geliştirmek, değişim sürecini planlamak ve uygulamak gereklidir. Örgütsel değişim veya yeniden yapılanmanın en önemli unsuru süreç olmasına rağmen, kamu kurumlarında en büyük sorunun da bu unsorda çıktığı görülmektedir. Çünkü kamu kurumlarının çoğu “süreç odaklı” olmayı başaramamakta ve genellikle görev, iş, personel, yapı gibi, kamu kurumlarının aşına oldukları kavramlar üzerinde yoğunlaşmaktadırlar. Süreçten anlaşılması gereken, paydaşlar için bir değer ve anlam taşıyan bir kamusal çıktının yaratılması için gereken ve bir ya da birden fazla girdiden yararlanılan etkinlikler dizisidir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003:98).

Kotter (2012:22-24) tarafından geliştirilen “büyük ve etkili değişimler yaratmanın sekiz adımı” Tablo 1’de sıralanmaktadır. Dönüşüm sürecindeki ilk dört adım katılmış olan statükonun çözülmesini, beşten yediye kadar olan adımlar yeni uygulamaların devreye sokulmasını ve sekizinci adım ise değişimin kalıcı olmasını sağlamaktadır.

Tablo 1. Büyük Değişimler Yaratmanın Sekiz Adımı

NO	ADIM	STRATEJİLER
1	Aciliyet Anlayışı Oluşturulması	- Piyasa ve rekabet gerçeklerinin incelenmesi, - Krizlerin, potansiyel krizlerin veya önemli fırsatların tanımlanması ve tartışılması
2	Kılavuz Sağlayacak bir	- Değişime önderlik edecek ve yeterli güce sahip bir grup teşkili,

	Koalisyon Oluşturulması	- Takım gibi birlikte çalışacak bir grup oluşturulması
3	Bir Vizyon ve Strateji Geliştirilmesi	- Değişim çabasını yönlendiren bir vizyon belirlenmesi, - Bu vizyonu başarmak için stratejiler geliştirilmesi.
4	Değişim Vizyonunun İletilmesi	- Yeni vizyon ve stratejilerin yayılması için her yöntemin kullanılması, - Çalışanlardan beklenen davranışları belirleyen, rehberlik eden bir koalisyon modeline sahip olunması.
5	Geniş Tabanlı bir Güçlendirme	- Engellerin ortadan kaldırılması - Değişim vizyonuna zarar veren sistemler veya yapıların değiştirilmesi, - Risk almayı ve geleneksel olmayan fikirlerin, faaliyetlerin ve eylemlerin teşvik edilmesi.
6	Kısa Vadeli Kazanımlar Oluşturulması	- Performans veya kazanımlarda görünür gelişmeler planlanması, - Bu kazanımların (planların) başarılması, - Kazanımları mümkün kılan kişilerin tespiti ve ödüllendirilmesi.
7	Kazanımların Pekiştirilmesi ve Daha Fazla Değişim Sağlanması	- Güven artışının, dönüşüm vizyonuna uymayan tüm sistemler, yapılar ve politikaların değiştirilmesinde kullanılması, - Değişim vizyonunu uygulamaya koyabilecek kişilerin iş başına getirilmesi, terfi ettirilmesi ve gelişimlerinin sağlanması, - Yeni projeler ve değişim ajanlarıyla sürecin canlandırılması.
8	Örgüt Kültürüne Yeni Yaklaşımlar Yerleştirilmesi	- Müşteri ve verimliliğe odaklanarak, daha fazla liderlik sergileyerek ve daha etkin yönetim yoluyla daha iyi performans sağlanması, - Yeni davranışlar ve örgütsel başarı arasındaki bağlantıların iyi şekilde sunulması, - Liderlik gelişimini ve başarısını sağlayacak araçlar geliştirilmesi.

Kaynak: John P. Kotter (2012), *Leading Change*, Harvard Business Review Press, p.23.

Örgütsel değişim modellerinde ortak olan adımların en başında, değişim ihtiyacının örgütün tüm mensupları tarafından anlaşılması ve değişim yönünde bir aciliyet duygusu oluşturulması gelmektedir. Bu adım gerçekleştiği takdirde, değişim yönünde bir işbirliği oluşturma adımına geçilmektedir. Bu adımda, sinerjik işbirliğine ışık tutacak ve yön gösterecek bir örgüt vizyonu ve ortak hedefler belirlenmesi çalışmaların koordinasyonu açısından önemlidir. Sonraki adımda, geliştirilen vizyon ve hedeflere ulaşmayı sağlayacak değişim planlarının oluşturulması ve örgüt içinde yayılması yoluyla tüm örgüt bireyleri değişim yönünde harekete geçirilmesi ve katılmaya teşvik edilmesi yer almaktadır. Değişim sürecinin devamlılığı açısından süreç boyunca, aynen uzun bir yoldaki molalar gibi kısa vadeli kazanımlar sağlanması önerilmektedir. Aşılan değişim basamaklarını kalıcı kılmak için tedbirler alınması ve olabilecek aksaklıkları gidermek için geri besleme ve düzeltici önlemler geliştirilmesi değişimden geri dönüş ihtimalini ortadan kaldırmak açısından gerekli adımları oluşturmaktadır. Son olarak, elde edilen kısa vadeli kazançları birleştirerek daha fazla değişim sağlama yönünde hazırlık sağlama adımı gelmektedir.

Örgütsel değişim ile hedeflenen yeni duruma erişmek için eski durum terk edilerek, yerine yerini durumu koymak için bir geçiş sürecine girilmektedir. Bu süreç değişime hazırlık, değişimi gerçekleştirme ve değişimi pekiştirme olarak üç temel başlık altında incelenebilir.

3.1.1. Değişime Hazırlık

Değişime hazırlık süreci, üst yönetimin bir değişim ihtiyacını hissedip kabullenmesi ve neler yapılacağına yönelik adımları belirleme hazırlığına girmesiyle başlar. Ancak bir örgütte değişimin gerçekleşebilmesi için, sadece yöneticilerin değil, herkesin farklı bir şeyler düşünmeye ve yeniliklere açık olması gereklidir (Yalçın, 2002:4). Sırf değişiklik olsun diye değişiklik yapılmaya kalkılırsa, çalışanların değişimi kabullenmesi ve sürecin yaratacağı zorluklara katlanması zor olacaktır. Örgüt içindeki ve örgüt çevresinde değişime neden olan hususlar belirlenerek, her kademedeki yönetici ile paylaşılır, tartışılır. Öncelikle yöneticilerin değişim gereği ve sürece yönelik ikna olması gereklidir. Yöneticilerin inanmadığı bir örgütsel değişime çalışanların inanması beklenemez. Değişim sürecindeki kilit kişiler ise, örgüt birimlerinin yönetiminden sorumlu olan orta ve alt kademe yöneticilerdir. Bu yöneticiler, cesur ve ehil bir ruhla, değişimi destekleyen koşulların yaratılmasında önemli bir enstrümandırlar (Yalçın, 2002:26-27).

Değişim ihtiyacını vurgulamak için dört aşamalı bir ikna kampanyası önerilmektedir. Birinci aşamada, çalışanların örgütün ancak radikal bir değişimle ayakta kalabileceğine ikna edilmesi, ikinci aşamada, planların amacı ve beklenen etkilerinin ayrıntılarıyla açıklanması gerçekleştirilir. Üçüncü aşamada, planları gerçekleştirmeye yönelik tüm çalışanların harekete geçirilmesi ve son aşamada ise erişilen düzeyin kalıcı olması için pekiştirme sağlanması yer alır (Garvin & Roberto, 2013:31).

Değişim sürecinin örgüte getireceği yenilikler aktarılırken, çalışanların elde edeceği faydalara da yer verilerek değişim yönünde motivasyon sağlanmalıdır. Bazı durumlarda, örgütün çalışma koşullarına ve kültürüne yabancı olmayan, değiştirilmesi hedeflenen örgüt dışında başka birimlerde görevli üst düzey yönetici pozisyonundaki kişilerden de destek alınabilir. Bu kişiler, sürece doğrudan dahil edilmeyebilirler, ancak bunların tecrübeleri, orta ve alt düzey yöneticileri eğitmek ve süreci yönlendirmek doğrultusunda kullanılabilir. Bu yolla yöneticiler ve çalışanlarda yaratılacak motivasyon sayesinde geniş bir gönüllülük kültürü oluşturulabilir (Caple, 1995:36).

2.1.1.1. Değişime Yönelik Vizyon, Strateji ve Yöntemlerin Belirlenmesi

Değişim kararı alındıktan sonra, programın başarıyla uygulanması ve sonuçlandırılması için gereken önlemler alınır. Ne tür stratejilerin kullanılacağı, hangi politikaların takip edileceği ayrı ayrı planlanır. Örgütsel değişime yönelen bir örgüt, hızla değişen dünya koşullarında işlerinin kısa, orta ve uzun vadede hangi istikamette gittiğini görebilmeli, bununla ilgili olarak geleceğe yönelik tahminde bulunarak vizyon ve misyon değerleri geliştirmeli, belirlenen bu vizyon ve misyona göre yeni gelişme stratejileri belirleyerek örgütünü yeniden düzenlemelidir. Örgütün başarısızlığa sürüklenmemesi için, yönetimin ifade ettiği değerler ve davranışların birbiriyle tutarlı olması, araçlarla amaçların birbirine karışmaması, amaca uygun olmayan faaliyetler içine girilmemesi, uzun dönemli bakış açılarının oluşturulması, uygulanan stratejiler ve tekniklerle diğer yönetim faaliyetleri arasında koordinasyon sağlanmasına dikkat edilmeli ve hazır çözümler yerine örgüte özel çözümler geliştirilmelidir (Akyüz, 2006:32-33).

Etkili bir vizyonun özellikleri; hayal edilebilir, arzu edilebilir, gerçekleştirilebilir, odaklanmış, esnek ve iletililebilir olmasıdır. Vizyon şimdilik hazır olmayan bir geleceği hayal edilebilir kılmalı, herkesin arzu edeceği bir durumu sunmalı, ulaşılabilecek bir hayali yansıtmalı, gerektiğinde esneklik sağlayabilmeli ve herkese hitap edebilmelidir. Etkili bir vizyonun iletilmesindeki temel unsurlar; basitlik, metafor, çoklu forumlar, tekrarlar, örnek liderlik, uyumsuzlukların açıklanması ve yüz yüze iletişimdir. Vizyon, anlaşılabilirliği arttırmak için çeşitli sembol ve resimlerle desteklenmeli, her türden ortam ve toplantılarda sergilenerek tekrarlanmalı, örnek olunmalı, uyumsuz veya tutarsız durumlar açıklanmalı ve bireylerin kabullenmesi için yüz yüze iletişim yolu tercih edilmelidir. Oluşturulan vizyon ile belirlenecek stratejiler arasında önemli bir ilişki vardır. Vizyon, örgütün gelecekte olmayı istediği pozisyonu yansıtırken, stratejiler ise bu pozisyona ulaşmayı sağlayacak ilkeleri ortaya koymaktadır (Kotter, 2012:73-92).

Değişim yönetimine yönelik tercihler de değişim sürecinin başarısında önemli yer tutmaktadır. Değişim süreçleri gereğinden fazla büyütülür ve gürültülü, telaşlı bir yönetim sergilenirse, çalışanların değişime yönelik algıları da olumsuz şekillenebilir. Ahenkli ve sakin bir yaklaşım tercih edilmelidir. İmkânsızlıklar özümser, bağlılıklar sağlamlaştırılır, değişim için en uygun araçlar seçilir ve gerektiği zaman esneklik sağlanarak yola devam edilir. Hızlı bir değişim yerine sabırlı bir gelişim süreci tercih edilir. Süreçlere uygun katılım yöntemleri ve diyalog ortamları oluşturulur; dayanışma kültürü ön plana çıkarılır. Bu sürecin sonunda örgütte evrimsel ve sürekli bir değişim kültürü yaratılır (Meyerson, 2013:85).

Değişime liderlik etmek insanlardan fedakârlık yapmalarını, sıkı sıkı tutundukları alışkanlıkları ve inanışlarını terk etmelerini istemeyi gerektirir. Dolayısıyla değişim sürecinde sadece çalışanlar değil, yöneticiler de değişimlerin yarattığı sıkıntılar nedeniyle oyun dışına itilme endişesi taşırlar. Bunun için grup psikolojisini iyi yönetmek ve değişimi destekleyen bir çoğunluk oluşturmak gereklidir (Heifetz & Linsky, 2013:135).

Değişim çabaları, örgütte hem insani hem de ekonomik bedellere mal olmaktadır. Ekip çalışması ve iletişim aracılığıyla örgüte karşı duyulan güven ve duygusal bağlılık güçlendirilmelidir. Değişim yöneticisinin kararlı ve dengeli bir yönetim sergilemesine ihtiyaç vardır. Çalışanlar yumuşak ve sert tavırlar arasında gidip gelen yöneticilere şüpheyle yaklaşırlar ve değişime karşı olumsuz algı geliştirebilirler. Ayrıca, tepe noktasındaki yöneticiler tarafından, örgütün diğer yöneticileri ve çalışanlarını dikkate almadan planlanarak uygulamaya konulan ve bir değişim programı büyük ihtimalle hiçbir değişiklik yaratmayacak ve örgütü değişime başlamadan öncekinden daha kötü bir duruma sürükleyecektir. Değişim kararı tepe noktasında verilir ama değişim hareketinin herkes tarafından benimsenmesi ve sahiplenilmesi için bu ihtiyaç tüm çalışanlarla paylaşılır ve değişim ihtiyacının kaynağını ve zorunluluğunu anlamaları sağlanır. Daha sonra çeşitli yöntemler vasıtasıyla her kademedeki yöneticiler ve çalışanların görüşlerine başvurulur. Geliştirilen yöntemler çalışanlarla paylaşılır ve onların sürece yönelik planlara güven duymaları ve desteklemeleri sağlanır. Kendilerinin de sürece dahil edildiğini gören çalışanlar, değişim sürecine daha olumlu yaklaşırlar (Beer et al., 2013:238).

2.1.1.2. Değişimi Yönetecek Ekibin Oluşturulması

Yönetim, sadece bir şirket yöneticisi ve ordu komutanının işlevi değildir; aynı zamanda atölye ustabaşı ve bölük komutanının da işlevidir (Koontz & O'Donnell, 1959:3). Bir kişi ne kadar karizmatik olursa olsun, bir vizyonu tek başına geliştiremez, kritik çoğunluğa ulaştıracak insanlarla iletişim kuramaz, tek başına tüm engelleri ortadan kaldıramaz. Başarılı bir kültürel değişim sağlayabilmek için çalışanların değişimin bir parçası olması sağlanmalıdır (Yalçın, 2002:28). Dolayısıyla değişim sürecinde, üst yönetimin belirlemiş olduğu stratejik karar ve metotları uygulayarak süreci yönetecek bir ekibin oluşturulması gerekmektedir. Bu ekip, üst yönetim ve diğer kesimler arasında değişime yönelik sağlıklı bir iletişim kurulması ve olası sorunların tespit edilerek, büyümeden çözülmesi için bir gerekliliktir.

Ekibin içinde, özellikle değişim yaşanacak alanlardakiler olmak üzere, her seviyeden yöneticiler ve özel seçilmiş çalışanlar yer almalıdır. Ekip üyeleri, değişim vizyonunu anlayabilen ve benimseyen kişilerden oluşmalıdır. Ekipte yer alanlar değişimi sürükleyebilecek pozisyonlarda, kendi alanlarında tecrübeli ve örgüt tarafından güven duyulan kişiler olmalıdır. Eğer iyi bir ekip oluşturulamazsa, tüm değişim çabaları başarısızlıkla sonuçlanabilir. Değişim yönetimi konusunda örgüt içinde yeterli deneyim bulunmaması durumunda, örgüt dışından profesyonel danışmanlık alınması da düşünülebilir. Ekibin sayısı ve organizasyonu örgütün büyüklüğüne, değişim gerçekleştirilecek alanın büyüklüğüne ve değişimin kapsamına göre belirlenir.

2.1.1.3. Değişim Planları Geliştirilmesi

Bir örgütün değişime karar vermesi farklı koşullara bağlı olarak ortaya çıkabilen bir durumdur, ancak değişimin nasıl yaşanacağı ve bu süreçte hangi araçların kullanılacağını yöneticiler belirlemektedir. Yöneticilerin değişim sürecine başlamadan önce örgüt çalışanlarını iyi tanıması, onların desteğini alacak uygulamaları belirlemesi ve doğru zamanda yürürlüğe koyması önemlidir. Değişim planlarının geliştirilmesinde, değişime yönelik belirlenen standart yöntem ve modellerden faydalanılarak, örgüte özgün değişim planları geliştirilir.

Örgütün değişim süreci, sadece yöneticilerin değil tüm mensupların topyekûn çalışmasıyla başarılabilecek bir süreçtir. Değişim planlarının hazırlanma safhası sadece yöneticilerin fikirlerinin dikkate alındığı, çalışanlara sadece bunlara riayet etmenin düştüğü bir süreç olarak yansıtılmamalıdır. Bu maksatla, değişim planları geliştirilirken, örgüt çalışanlarının görüşlerini almak için yöntemler belirlenmeli ve planların hazırlığına katılmaları sağlanmalıdır. Plan hazırlığına çalışanların dahil edilmesi, onların değişim sürecine sahiplenmelerini ve sorumluluk almalarını sağlar ve örgütsel değişim sürecindeki motivasyonlarını ve bağlılıklarını artırır (Zeffane, 1996:42). Başarılı bir değişim süreci, interaktif iletişime imkân tanıyan, kişilerin gelişmesi için çalışan, onlara ilham veren ve değerlerini arttıran liderlerle daha kolay gerçekleşir (Yalçın, 2002:14).

Yöneticiler, örgütü değişime zorlayan dış kaynaklı durumlara göre, örgüt içi unsurları uyumlaştıramazsa, değişim çabaları başarısızlıkla sonuçlanır ve bu durum, örgütün değişim sürecine başladığı durumdakinden daha zor bir durum içine düşmesine neden olur. Dolayısıyla değişimi gerçekleştirmeden önce aşağıdaki sorulara cevap aranmalıdır (Hitt et al., 2009:451):

- *Ne kadar değişim yeterli olacaktır?* Gereğinden fazla değişime yönelmenin yaratacağı olumsuz etki daha fazla olacaktır. Çok fazla alanda değişim gerçekleştirmek, çalışanların daha fazla endişeye kapılmasına ve daha fazla direnç göstermesine neden olacaktır.

- *Değişim ne kadar hızlı yapılmalıdır?* Değişimlerin gerçekleştirilmesi için makul bir takvim belirlenmelidir. Çalışanların değiştirilen koşullara adapte olması ve benimsemesi için zaman verilmelidir. Değişiklikleri çok hızlı gerçekleştirmeye çalışmak, yapılan değişikliklerin çok hızlı geri dönmesine de neden olabilecektir.

- *İstikrarlı ve sürekli, minimum bir ihtiyaç düzeyine karşı dengelenmiş olan, sürekli değişim ihtiyacı ne olmalıdır?* Tercihen değişimler belli bir dönemde değil, sürekli olarak gerçekleştirilmelidir. Değişim ihtiyacını bilerek değişimleri buna uygun olarak planlamak ve birer birer uygulamaya koymak, yeni duruma uyum sağlamayı da kolaylaştıracaktır.

- *Değişim sürecinin büyük oyuncularını kimler olmalı ve onların rolleri ne olmalıdır?* Değişim sürecinin arkasında en fazla etkisi olanlar, değişim kararlarını alan üst yöneticilerdir. Ancak süreç içinde değişimi kabullendirmek ve yaymak açısından en önemli rolü de orta ve alt kademe yöneticiler oynar. Değişimin

uygulamaya girmesi ise ancak tüm çalışanların bunu kabullenmesi ve davranışlarına yansıtması ve örgüt kültürüne dahil etmeleri ile gerçekleşir.

▪ *Belirli değişiklikler yoluyla muhtemelen kimler veya hangi birimler nasıl etkilenecektir?* Hangi iş süreçleri veya birimlerin en fazla etkileneceği, bunların geçiş süreçlerini kolaylaştırmak için ne gibi uygulamalar veya destek sağlanması gerektiği dikkatle tespit edilmeli ve önlem alınmalıdır. Bu birimlere ilave eğitimler sağlanması veya personel takviyesi yapılması ihtiyaç olabilir.

2.1.2. Değişimin Gerçekleştirilmesi

Hazırlık süreci tamamlandığında, değişme yönelik vizyon ve tüm stratejiler belirlenmiş, örgütün tüm çalışanları değişime hazırlanmış, değişim planları yapılmış, değişimi yönetecek ekip oluşturulmuştur.

3.1.2.1. Değişim Planlarının Uygulamaya Konulması

Değişim planları uygulamaya konulurken, önceden hazırlananlar dışında gerçekleştirilen uygulamalar çalışanların hazırlanan planlara uyulmayacağını düşünmesine neden olur ve düşünüldenden daha fazla endişe yaratabilir. Dolayısıyla hazırlanan planlara uyulmalı ve bir değişiklik ihtiyacı olduğunda, planlarda değişiklik uygulanmadan önce bu durumun paylaşılmasına dikkat edilmelidir.

Değişime yönelik uygulamaların çok kısa sürede olumlu sonuçlar vermesi beklenmemelidir. Zira bireyler farklı davranmayı öğrenmek için zamana ihtiyaç duyarlar. Planlanan değişimler gerçekleştirilirken mümkün olduğu kadar, hemen sonuç alınacak ve olumlu algı oluşturabilecek türden değişimler öne alınarak, mesafe kaydedilmeye çalışılırsa, örgütsel değişimin olumlu algılanması açısından daha fazla yarar sağlar. Bu tür değişiklikler herkes tarafından görülebilir ve hissedilebilir olmalı; belirsizlik taşımamalı ve açık bir şekilde değişim çabalarıyla ilgili olmalıdır (Yalçın, 2002:80).

3.1.2.2. Planlardaki Eksikliklerin Giderilmesi

Her ne kadar her kesimden çalışanın katılımıyla hazırlanırsa hazırlansın, planların uygulaması masa başındaki gibi kusursuz işlemez. Uygulama sırasında ortaya çıkabilecek eksiklik ve yanlışlıklar sonucunda planlarda düzeltmeler yapılma ihtiyacı doğabilir. Bu ihtiyaç önce değişimi yöneten ekiple, daha sonra ise ilgili birim ile çözümlenmeli ve plan değişiklikleri ilan edilmelidir. Bu yöntem, çalışanların değişim sürecinde planlara uyulacağına inanmalarını sağlar ve beklenmeyen bir belirsizlik yaşamayacaklarını garanti eder. Planlarda yapılan değişikliklerin, hazırlık sürecinde belirlenmiş olan vizyon ve stratejilerden sapmamasına özen gösterilir.

Planlardaki aksaklıklar sadece yöneticiler veya değişim ekibi tarafından tespit edilmeyebilir, diğer çalışanlar da yanlışlık veya eksiklikleri görebilirler. Bu nedenle çalışanların hazırlanan planların uygulanma sürecindeki görüşlerinin alınması için açık kapı bırakılmalıdır. Bu maksatla örgüt içinde bir birim veya kişi görevlendirilerek, çalışanların düşüncelerinin alınması sağlanır.

3.1.2.3. Değişime Karşı Direncin Yönetilmesi

Değişim, belirsizliği de beraberinde getirir ve alışlagelmiş devam eden durum, ortam ya da davranışların sağladığı rahatlık kaybedilir. Bu durum, kuruluş içinde her seviyeden çalışan üzerinde bir endişe yaratır ve değişim gerçekleştirilmesinde zorluğa neden olur. Dolayısıyla, değişimle ilgili en önemli sorun insan kaynaklarının değişime karşı algısının iyi yönetilmesi ve dolayısıyla muhtemel direncin ortadan kaldırılması veya en aza indirilmesidir. Örgüt içinde gerçekleştirilmeye çalışılan değişime engel olmak, güvensizlik, şüphe, gecikme veya değişimi önleme gibi davranışlar *değişime karşı direnç* veya *değişim direnci* olarak adlandırılır (Yalçın, 2002:105).

Değişim süreci, çalışanların en derin psikolojik dayanaklarına meydan okuyarak onların yerleşik inanışlarını değiştirmeyi hedeflemektedir. Her zaman değişime açık olacağı düşünülen başarılı çalışanların bile bu süreçte değişime karşı tavır almaları normal bir insan davranışı olarak görülmelidir (Kegan & Lahey, 2013:159). Değişimin konusu, ister önemli bir yeniden yapılandırma ister yeni bir iş sürecinin uyarlanması, isterse de şirketin performans ölçme biçimini değiştirmekle ilgili olsun, kolay bir süreç değildir. Değişim sonucunda ulaşılabilecek nokta, mevcut duruma göre daha fazla belirsizlik içerdiğinden, değişim çabaları çoğunlukla dirence yol açar (Keçecioğlu, 2001:3). Örgütlerde yapılacak yeniliklerin ve uygulanacak yeni stratejilerin isabetli olması, çalışanlarca kolayca benimsenmesi ve dirençle karşılaşılması gereklidir (Kocabaş, 2005:247).

Çalışanlar değişime karşı genelde ilk olarak inkâr ve her şeyin eskisi gibi olacağı beklentisini geliştirirler. Sonraki süreçte değişime uymak veya karşı koymak için ne yapılabileceği yönünde fikirler geliştirirler. Son aşama ise, yönetimin aldığı değişim kararlarının sistematik bir biçimde uygulanmaya geçirildiği dönemdir. Bu aşamada kişiler kendisinin ya da kurumun içinde bulunduğu durumu belirleyerek güçlü ve zayıf yönlerini analiz etme, kaynak ve kısıtlarını saptama gereksinimi içine girerler. İnkâr ve şaşkınlık dönemini hızla atlatarak fırsat yaratmaya odaklanabilmek için, değişime hızla uyum sağlamak gereklidir. İnsan organizmasının bilmediği veya kendisini hazır hissetmediği bir konuya ya da değişen şartlara uyum sağlaması, alışlagelmiş tutum ve davranışlarını değiştirmesi ise özel bir çaba gerektirir. Bu süreçte yapılacak değişikliklerde, bana ne kazandıracak düşüncesi yerine bize ne kazandırır düşüncesi geliştirilerek bireylerinin desteğinin alınmasına ihtiyaç vardır. Değişimin çalışana ve kuruma yaşattığı sınav, kişinin kendine ve kuruma olan güvenini pekiştirir, zorlukları birlikte aşma yönünde cesaretini artırır (Baltaş, 2008:6).

Değişime yönelik direnci azaltmak amacıyla ödüllendirme mekanizması işletilebilerek değişim yönündeki engellerin aşılması ve işlerin daha verimli olarak gerçekleştirilmesi yönünde bir ivme sağlanabilir. Özellikle kamu yönetiminde olmak üzere bazı çalışanların, sahip oldukları yetenek ve iş bilgilerini tam olarak kullanmadıkları sadece günü kurtarmaya yönelik davrandıkları bilinmektedir. Ödüllendirmeye yönelik bir uygulamaya atıl kapasitenin değişim sürecine dahil edilmesini sağlayabilir (Steen, 2006:59).

Yöneticiler, değişimin sadece örgüt için değil, çalışanlar için de önemli olduğunu göstermelidir. Ayrıca, çalışanlara yeni bilgiler kazandırıp, becerilerini geliştirecek ve tecrübe kazandıracak projeler sunmak, onların o projeye verdikleri katkıyı arttıracaktır. Çalışanları motive etmede maddi kazancın ötesine geçilmelidir. Yöneticiler, çalışanlardaki değişim istek ve ihtiyacının kendiliğinden uyanmasını sağlayarak değişim liderliğini üstlenmelidirler (Yalçın, 2002:17).

Değişikliklerde olabilecek yanlış anlaşılmalara karşı geri bildirim ve revizyon imkânı sağlanmalıdır. Değişim planlarında çalışanların ihtiyaçları ve örgütsel beklentileri dikkate alınmalıdır. Örgüt içinde güçlü bir iletişim ağı ve ödüllendirme sistemi geliştirilmelidir. Örgütsel değişim süreçlerinde, kurumsal aidiyet bilincini arttıracak uygulamalar tercih edilmeli ve yöneticilere duyulan güven artırılmalıdır. Değişim süresince olabilecek itirazlar karşısında esnek ve uyumlu bir yönetim anlayışı takip edilmeli ancak değişime olan bağlılık ve inanç sürekli olarak gösterilmelidir (Tunçer, 2011:109).

3.1.3. Değişimin Pekiştirilmesi

Detaylı bir incelemeyle hazırlanmış ve uygulamaya konulmuş olan planların gerçekleştirilmesi değişim sürecinin tamamlandığı anlamına gelmez. Örgütte çeşitli nedenlerle her zaman geçmişe yönelik bir özlem bulunur. Gerçekleştirilen değişimler iyice yerleştirilene kadar gevşeme yaratılmamalıdır. Değişim uygulamaları yeni bir dengeye ulaşıncaya ve örgüt kültürüne yerleşene kadar tüm bu çabaların kırılğan olduğu unutulmamalıdır (Yalçın, 2002:84). Değişimlerin yerleşmesi ancak bunların belli bir süre uygulanması ve herkesin bunları benimsemesi ve alışmasıyla gerçekleşir. Bunun için de öncelikle geri beslemelerin incelenmesi ve analiz edilmesi, daha sonra ise ihtiyaç duyulan düzeltici eylemlerin gerçekleştirilmesi gereklidir.

3.1.3.1. Geri Beslemenin İncelenmesi ve Analizi

Bu süreçte, planlanan ve arzulanan sonuçlara değişim süreci sonunda ulaşıp ulaşılmadığı tespit edilir. Bu durum başlangıçta belirlenen amaçlara ulaşıp ulaşılmadığının tek tek değerlendirilmesi ve mümkünse örgütün verimlilik artışının ölçülmesiyle mümkün olabilir. Ayrıca tüm çalışanların düşüncelerini almak için anket ve mülakatlarla geri besleme mekanizmaları da işletilebilir. Geri besleme yoluyla elde edilen veriler ve geliştirilen çözümler önce değişim ekibi daha sonra ise örgüt yönetimi tarafından incelenmeli, gerekli görülürse ilave çözümler geliştirilmelidir.

3.1.3.2. Düzeltici Önlemler Tesis Edilmesi

Geri besleme verilerinin incelenmesi ve analizinden çıkan sonuçlar dikkatle değerlendirilmeli ve gerekli görülen değişiklikler uygulamaya konmalıdır. Aksaklıkların devamı, değişim sonucunda elde edilen durumun benimsenmemesine ve geriye dönük özleme neden olabilir. Bu durum çalışanlarda moralsizlik ve isteksizlik yaratır.

2.2. Değişim Sürecinde İnsan Kaynakları Yönetimi

Bazı yöneticiler, örgütsel değişimin sadece yapısal ve/veya teknolojik yeniliklerin gerçekleştirilmesiyle başarılacağı, doğrusal bir ilerleme süreci olduğunu düşünürler ancak değişim ile amaçlanan sadece yeni tesisler, mobilyalar, teknik donanımlar, araç veya makineler getirmek ya da örgüte yeni yapı veya işlevler kazandırmaktan ibaret değildir. Değişim sürecinin, insan ögesi, örgüt kültürü ve psikolojisi dikkate alınmadan başarılması mümkün değildir. Çalışanların kuruma yönelik algılarının öneminin, işyerindeki kalite ve verimliliği arttırmak açısından önemli bir unsur olduğu, 1924-1932 yılları arasında gerçekleştirilen Elton Mayo ve Hawthorne araştırmalarından beri kabul edilen bir gerçekliktir (Eren, 2012:21). Bir örgütün girdileri; makine, sermaye, malzeme, yönetim ve insan olarak sıralanmaktadır. Ancak insan, diğer tüm kaynakları sağlar, planlar organize eder, yönetir ve çalışır; böylelikle girdilerin tümüne hükmeder. Bu kaynaklar arasından insanın çıkarıldığı varsayılırsa, geriye sadece taş, toprak ve demir yığını kalır. İnsan, bir firmanın sadece en değerli kaynağı değil aynı zamanda en önemli zenginliğidir (Sabuncuoğlu, 2013:2).

20. yüzyıl şirketlerinin en değerli varlığı üretim donanımıyken, 21. yüzyılda ise bilgi işçileri ve onların verimlilikleri olmuştur (Drucker, 1999:151). Başarılı ve sürekli bir değişimi amaçlayan yöneticiler, çalışanların anlayış ve davranışları ile örgüt kültürünü dikkate almak zorundadır. Çalışanların yetenek ve başarısı ile işletmenin ulaşacağı başarı arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır (Akyüz, 2006:8).

3. Örgütsel Değişim Yönetimi Uygulamalarının Kamu Çalışanları Üzerindeki Etkilerine Yönelik Araştırma

4.1. Çalışmanın Amacı, Kapsamı ve Yöntemi

Bu çalışmanın amacı örgütsel değişim sürecinde kamu çalışanlarının algısını etkileyen uygulamaları tespit etmektir. Araştırmanın evreni kamu personelidir. Örneklem olarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesindeki toplam beş genel müdürlük, Rekabet Kurumu ve Konyaaltı Belediyesi personeli seçilmiştir. Bu kurumların tercih edilmesinin iki nedeni bulunmaktadır. Birincisi, bu kurumların merkezi yönetim, yerel yönetim ve bağımsız idari otorite olarak kamu yönetimi içinde farklı özelliklere sahip olmaları; ikincisi ise, merkezi yönetim kurumları olarak seçilen Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın, 2011 yılında kurulan bakanlıklar olmaları nedeniyle, yeni ve yoğun bir örgütsel değişim deneyimine sahip olmalarıdır.

Araştırmanın gerçekleştirildiği, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı altındaki Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 2011 yılına kadar Özürlüler İdaresi Başkanlığı adıyla, Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü ise aynı adla Başbakanlığa bağlı idi. Bugün Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı olan Coğrafi Bilgi Sistemleri, Mekânsal Planlama ve Mesleki Hizmetler Genel Müdürlükleri ise 2011'e kadar Bayındırlık ve İskân Bakanlığı altında Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü adlı tek bir genel müdürlük idi. Söz konusu genel müdürlükler, 2011 yılında çıkarılan 633 ve 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerle, altı ay ile bir yıl arasında örgütsel yapı, mekân ve personel açısından bir değişim sürecine tabi tutularak, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlandılar.

Yerel yönetim örneği olarak araştırma kapsamında yer alan Konyaaltı Belediyesi'nin mevcut yönetimi ise 1999 yılındaki yerel seçim ile göreve gelmiştir. O yıllarda 20.000'in altında bir nüfusa hizmet vermekte olan Konyaaltı Belediyesi, 15 yıl içinde yaklaşık beş kat artarak bugün 100.000'i aşan bir nüfusa hizmet verir hale gelmiştir. Konyaaltı Belediyesi yönetimi, bu süreçte kurumsal dönüşümünü gerçekleştirmek için "*Değişimin Yaşandığı Kent*" sloganını benimsemiş ve yaymıştır. Hızla büyüyen ve gelişen Konyaaltı Belediyesi, benzer özelliklere sahip yerel yönetimler için bir örnek olması bakımından seçilmiştir.

Tablo 2. Araştırma Yapılan Kurumlar ve Personel Sayıları

ÜST KURUM	ARAŞTIRMA YAPILAN BİRİMLER VE PERSONEL SAYILARI			TOPLAM	ANKET	(%)
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü (89)	Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü (190)		279	98	35,12
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Coğrafi Bilgi Sistemler Genel Müdürlüğü (121)	Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü (247)	Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğü (203)	571	166	29,07
Konyaaltı Belediyesi	Tüm Birimler (230)			230	125	54,34
Rekabet	Tüm Birimler			340	90	26,47

Kurumu	(340)			
TOPLAM		1.420	479	33,73

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlı Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün toplam 279 personelinden 98'ine (%35,12), Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlı Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü, Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü ve Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğü'nün toplam 571 personelinden 166'sına (%29,07), Konyaaltı Belediyesi'nin 230 personelinden 125'ine (%54,34) ve Rekabet Kurumu Başkanlığı'nın 340 personelinden 90'ına (%26,47) ulaşılmıştır (bkz. Tablo 2).

4.2. Çalışmanın Yöntemi

Araştırmada yöntem olarak saha araştırması, veri toplama aracı olarak ise anket tekniğinden yararlanılmıştır. Anket soruları 5'li Likert tarzında hazırlanmıştır. Bu tip sorular; kesinlikle katılıyorum (5), katılıyorum (4), fikrim yok (3), katılmıyorum (2) ve kesinlikle katılmıyorum (1) şeklinde düzenlenmiştir. Çalışmanın bulgularının açıklandığı tablolardaki frekans dağılımları, katılma yönündeki ifadelerin (katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum) toplamı alınarak oluşturulmuştur. Anket soruları, örgütsel değişim yönetimine ilişkin literatürde yer alan hususlar doğrultusunda hazırlanmış ve üç gruba ayrılmış olan toplam 40 soru bulunmaktadır. İlk grupta, katılımcıların kurumu, yaşı, cinsiyeti, eğitimi, mesleği, pozisyonu, gelir düzeyi gibi demografik özelliklerine ilişkin on bir soru bulunmaktadır. İkinci grupta ise, kişinin kurumsal aidiyet bilincine ve değişime ilişkin algısına yönelik sekiz soruya yer verilmiştir. Örgütsel değişim sürecindeki yöntem ve uygulamaların personelin örgütsel değişim algısına etkisini belirleyen üçüncü grup ise toplam yirmi bir sorudan oluşmaktadır.¹⁴⁶ Anket verilerinin analizi için SPSS 16.0 programı kullanılmıştır.

Anket verilerinin güvenilirliğini belirlemek amacıyla yapılan Cronbach Alpha (Field, 2005:670) değeri %85,8 olarak hesaplanmıştır. Testler yapılmadan önce, serilerin normal dağılım gösterip göstermediğine bakılmıştır. Bu amaçla Kolmogorov-Smirnov Z Testi uygulanmıştır. Z Testi değeri p=0.00 olarak tespit edildiğinden ve bu değer 0,05'ten küçük olması nedeniyle, serilerin normal dağılıma sahip olmadıkları görülmüş ve nonparametrik testlerin kullanılmasına karar verilmiştir. Örgütsel değişim sürecindeki uygulamaların kamu çalışanlarının algısı üzerindeki etkisini belirlemek için frekans testi; farklı kurumlardaki kamu çalışanlarının uygulamalara yönelik algıları arasında farklılık olup olmadığını belirlemek maksadıyla ise Kruskal-Wallis H testi ve çaprazlama testi kullanılmıştır.

4.3. Çalışmanın Bulguları

4.3.1. Demografik Özellikler

Araştırmaya katılanların %58,7'si erkek, %41,3'ü kadındır. Katılımın en fazla olduğu yaş grupları %23,8 ile 36-40; %18 ile 31-35; %17,3 ile 41-45 ve %15,9 ile 26-30 yaş arasındaki çalışanlar olup, en az olduğu yaş grubu ise %4,6 ile 18 ile 25 yaş arasındaki çalışanlardır. Eğitim düzeyi bakımından en büyük grubu, %49,9 ile lisans mezunları, en küçük grubu ise %0,6 ile ilköğretim mezunları oluşturmaktadır. Araştırmaya katılanlar içinde ilköğretim ve lise mezunu çalışanların oranı %13,3, yükseköğrenim mezunlarının oranı ise %86,7'dir.

Tablo 3. Araştırmaya Katılan Kamu Çalışanlarının Kurumsal Özellikleri

KURUM ÇALIŞMA SÜRESİ	0-5 YIL		6-10 YIL		11-15 YIL		16-20 YIL		21+					
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%				
	138	28,8	129	26,9	123	25,7	44	9,2	45	9,4				
UNVAN	Sözleşmeli İşçi		Kadrolu İşçi		Memur		Alt Düzey Yönetici		Uzman		Orta Düzey Yönetici		Üst Düzey Yönetici	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	47	9,8	31	6,5	263	55	22	4,6	75	13	22	4,6	19	4
R DÜZ EYİ	1.000 ve altı		1.0001-2.000		2.001-3.000		3.001-4.000		4.001 ve üzeri					
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%				

¹⁴⁶

Ankete ilişkin daha geniş bilgi için bkz. Öztop, 2014:145-151.

	14	3	123	25,7	220	45,9	68	14,2	54	11,3

Tablo 3'e göre, en büyük grubu (%28,8), kurumlarında 5 yıl ve daha az çalışanlar, ikinci grubu (%26,9) ise 6 ile 10 yıl arasında çalışanlar oluşturmaktadır. Unvan bakımından en büyük grubu (%54,9) memurlar oluştururken, gelir düzeyi bakımından ise en büyük grubu (%45,9) 2.000-3.000 TL gelir düzeyindeki çalışanlar oluşturmaktadır.

4.3.2. Değişim Algısı

Tablo 4. Kamu Çalışanlarının Değişim Algısı

SORU NO	SORULAR	Ortalama	Standart Sapma	Frekans (%)
6.	Her kuruluştta, çeşitli nedenlerle değişim ihtiyacı oluşur.	4,22	0,71	92,5
7.	Değişim beni endişelendirmez.	3,38	1,16	57,4
8.	Kurumumda yapılacak değişikliklere karşı ilk tepkim olumludur.	3,29	0,91	44,9

Tablo 4'teki verilere göre, araştırmaya katılan kamu çalışanlarının %92,5 gibi büyük bir çoğunluğunun, her örgütte çeşitli nedenlerle değişim ihtiyacı meydana gelebileceğine inandığı (soru 6), %57,4'ünün ise değişim karşısında endişe duymadığı (soru 7) görülmektedir. Dolayısıyla kamu çalışanlarının değişime yönelik genel algısının olumlu olduğu ancak kendi kurumlarındaki değişimlere ilişkin olumlu tepkilerinin (soru 8) ise düşük olduğu tespit edilmiştir.

4.3.3. Kurumsal Aidiyet

Tablo 5. Kurumsal Aidiyet Bilincini Ölçen Sorulara Yönelik Frekans Dağılımı

SORU NO	SORULAR	Ortalama	Standart Sapma	Frekans (%)
1.	Kurumum benim menfaatlerimi gözetmektedir.	2,76	1,28	34,7
2.	Kurumum için gösterdiğim çabalar takdir görmektedir.	2,93	1,24	37,7
3.	Kurumum benim fikirlerimi dikkate almaktadır.	2,94	1,22	37,8
4.	Kurumdaki çalışma koşullarından memnunum.	3,15	1,25	51,6
5.	Kurumumu bir aile, kendimi de ailenin bir parçası olarak görüyorum.	3,08	1,30	46,3
GENEL ORTALAMA		2,97	1,25	41,62

Çalışanların, kurumun personelin menfaatini gözettiğine (%34,7), çabalarını takdir ettiğine (%37,7) ve fikirlerini dikkate aldığına (%37,8) ilişkin inançları düşüktür. Bu duruma rağmen katılımcıların %51,6'sının kurumlarındaki çalışma koşullarından memnun olduğu görülmektedir (bkz. Tablo 5).

Kurumsal aidiyet bilincinin örgütsel değişim algısı üzerindeki etkisini, bireysel bazda da tespit edebilmek maksadıyla SPSS çaprazlama analizi uygulanmış ve veriler Tablo 6'da gösterilmiştir. Bu tablodaki sütunlar, Likert yöntemine göre çalışanların beş kategoride sorgulanan örgütsel değişim algılarının "olumsuz", "kararsız" ve "olumlu" şeklinde üç kategoriye indirilmesiyle oluşturulmuştur. Tablodaki satırlarda ise, çalışanların Likert yöntemine göre beş soru ile incelenen kurumsal aidiyet bilincinin 1,0 ile 5,0 aralığındaki ortalamaları yer almaktadır. En üst satırda kurumsal aidiyet bilinci en düşük çalışanların verileri yer alırken, aşağı doğru inildikçe kurumsal aidiyet bilinci yükselmekte ve en alt satırda en yüksek kurumsal aidiyet bilincine sahip çalışanlara ilişkin veriler bulunmaktadır. Tablonun satırlarında, çalışanların sütunlardaki tercihlere (olumsuz, kararsız, olumlu) göre sayıları (N) ve o satırda yer alan grup içindeki yüzdelik oranları gösterilmektedir.

Tablo 6'ya göre, örgütsel değişim algısı olumlu olan çalışanların oranının (olumlu; %) üst satırdan aşağıya doğru inildikçe genel olarak yükseldiği; örgütsel değişim algısı olumsuz olan çalışanların oranının ise (olumsuz; %) alt satırlara doğru inildikçe düştüğü, hatta yok denecek kadar azaldığı görülmektedir. Dolayısıyla, çalışanların kurumsal aidiyet bilinci yükseldikçe, örgütsel değişim algıları olumlu yönde gelişmekte; kurumsal aidiyet bilinci azaldıkça, örgütsel değişim algısı da olumsuz yönde şekillenmektedir.

Tablo 6. Kurumsal Aidiyet ve Örgütsel Değişim İlişkisi

Örgütsel Değişim Algısı			Toplam
Olumsuz	Kararsız	Olumlu	

		N	%	N	%	N	%	
Kurumsal Aidiyet Bilinci	1,0	7	36,8	4	21,1	8	42,1	19
	1,2	14	66,6	0	0	7	33,3	21
	1,4	2	15,4	11	84,6	0	0	13
	1,6	3	25	7	58,3	2	16,7	12
	1,8	6	40	5	33,3	4	26,7	15
	2,0	13	35,1	7	18,9	17	46	37
	2,2	0	0	10	50	10	50	20
	2,4	6	22,3	11	40,7	10	37	27
	2,6	4	13,3	12	40	14	46,7	30
	2,8	5	23,8	9	42,9	7	33,3	21
	3,0	7	22,6	19	61,3	5	16,1	31
	3,2	8	22,2	11	30,6	17	47,2	36
	3,4	1	4	14	56	10	40	25
	3,6	13	35,1	7	18,9	17	46	37
	3,8	7	17,9	10	25,6	22	56,5	39
	4,0	2	5,7	14	40	19	54,3	35
	4,2	0	0	2	16,7	19	90,5	21
	4,4	1	5,9	4	23,5	12	70,6	17
	4,6	0	0	1	33,3	2	66,6	3
	4,8	0	0	0	0	6	100	6
	5,0	1	4,3	6	26,1	16	69,6	23
Toplam		100	20,9	164	34,2	215	44,9	479

4.3.4. Örgütsel Değişim Yönetiminde Kamu Çalışanlarına Yönelik Uygulamalar

Tablo 7. Değişime Hazırlık ve Gerçekleştirme Sürecindeki Uygulamalar

UYGULAMALAR	Ortalama	Standart Sapma	Frekans (%)
Değişime Hazırlık Sürecindeki Uygulamalar			
Değişim planları yapılırken kurum çalışanlarının da görüşü alınmalıdır.	4,43	0,74	94,5
Kurumda değişim başlamadan önce kurum personeline, değişimin hedeflerine ve sürece yönelik bilgi verilmelidir.	4,47	0,72	94,2
Kurum personelinin desteğini almak değişim sürecini olumlu etkiler.	4,34	0,83	91,5
Kurumumda değişikliğe yol açan nedenleri anlıyor ve onaylıyorsam, değişime bakışım da olumlu olur.	4,23	0,74	91,3
Hedeflenen sonuçlara değişim süreci sonunda ulaşılabileceğine ilişkin inancım tam ise, değişime bakışım da olumlu olur.	4,18	0,80	88,7
Mevcut haklarımda (ücret ve çalışma koşulları) bir gerileme olmayacağını bilirimse değişime karşı olumlu yaklaşırım.	3,65	1,10	66,2
Değişimi Gerçekleştirme Sürecindeki Uygulamalar			
Yeni dönemde çalışma koşullarımın daha iyi olacağını bilmek değişime yönelik katkımı artırır.	4,33	0,76	91,2
Değişim süreci içinde belli aralıklarla geniş katılımlı toplantılar düzenlenerek, süreç içindeki gelişmeler gözden geçirilmelidir.	4,16	0,79	90,0
Başarılı birimleri/kişileri ödüllendirmek değişime olumlu katkı sağlar.	4,27	0,83	88,1
Kurum tarafından sağlanan meslek içi eğitimler değişimi kolaylaştırır.	4,22	0,83	85,4
Örgütsel değişimle birlikte kazanılacak haklar/menfaatler birimler/pozisyonlar arasında eşit dağıtılmalıdır.	4,21	0,91	85,2
Değişim döneminde uygulanan yöntemler, yapacağım katkıyı etkiler.	4,12	0,85	82,9
Değişim sonunda kapatılacak birimlerde çalışanlar, başka birimlere aktarılarak kurum içinde değerlendirilmelidir.	4,03	0,85	79,8
Değişim sürecinde ortaya çıkabilecek sorunların iletilmesi ve çözülmesi için kurum içinde bir birim kurulmalıdır.	4,09	0,91	79,8

Örgütsel değişim hazırlığında ve değişimin gerçekleştirme sürecinde, kamu çalışanlarının örgütsel değişime yönelik algısı üzerinde etkili olabilecek uygulamaları belirlemek maksadıyla yöneltilen (Likert tipi) sorulara verilen yanıtların frekans dağılımı Tablo 7’de gösterilmektedir. Buna göre, çalışanlar değişime olumlu yaklaşmak için “değişim planlarının hazırlığında görüşlerinin alınmasını” (%94,5); “değişim başlamadan önce hedefler ve sürece yönelik bilgilendirilmeyi” (%94,2) ve “süreç içinde kendilerinin desteğine başvurulmasını” (%91,5) beklemektedir. Bu grupta yer alan uygulamalar açısından olumlu etkisi

en düşük olanın “değişim süreci sonunda mevcut haklarda (ücret ve çalışma koşulları) bir gerileme olmayacağını bilmesi” (%66,2) olduğu gözlenmiştir. Kamu çalışanlarının örgütsel değişim süreci içinde, maddi menfaatten (%66,2) ziyade, fikirlerine değer verilerek görüşlerinin alınmasını (%94,5) önemsendiği görülmektedir. Değişimin gerçekleştirilme sürecinde etkili görülen uygulamalar ise, “yeni dönemde çalışma koşullarının daha iyileşeceğini bilmesi” (%91,2), “değişim süreci içinde belli aralıklarla geniş katılımlı toplantılar düzenlenerek gelişmelerin gözden geçirilmesi/paylaşılması” (%90,0), “başarılı birimler ve kişilerin ödüllendirilmesi (%88,1) ve “kurum tarafından meslek içi eğitimler sağlanmasıdır” (%85,4).

4.3.5. Örgütsel Değişim Yönetimine Yönelik Algı

Tablo 8: Yöneticilere Duyulan Güvenin Etkisine Yönelik Frekans Dağılımı

SORU NO	SORULAR	Ortalama	Standart Sapma	Frekans (%)
23.	Yöneticilere duyulan güven örgütsel değişimin başarısına etki eder.	4,52	0,67	94,2

Yöneticilere duyulan güvenin örgütsel değişimin başarısına etkisini tespit etmeyi amaçlayan, beş seçenekli (Likert tipi) 23. soruya verilen yanıtların frekans dağılımı Tablo 8’de gösterilmektedir. 23. soruya verilen yanıtlar, kurum yöneticisine duyulan güvenin kamu çalışanlarının kurumlarındaki değişime bakışı üzerinde etkili (%94,2) olduğunu göstermektedir.

Tablo 9: Örgütsel Değişimi Kimin Yöneteceğiyle İlgili Frekans Dağılımı

TERCİH SIRASI	ÖRGÜTSEL DEĞİŞİM YÖNETİCİSİ TERCİHİ	N	%
1.	Kurum İçinden Özel bir Örgütsel Değişim Ekibi	309	64,5
2.	Kurumun Üst Yöneticisi	146	30,5
3.	Kurum Dışından Uzmanlar	24	5,0

Ankette yer alan 24. soru, katılımcıların kendi kurumlarındaki değişim yöneticisine ilişkin tercihlerini belirlemek için hazırlanmış, üç seçenekli bir sorudur. Kamu çalışanlarının kendi kurumlarındaki değişimi yönetecek kişi veya ekibe yönelik tercih sayısı ve yüzdelik oranları Tablo 9’da gösterilmektedir. Buna göre katılımcıların %64,5’i kurumlarında gerçekleştirilecek bir değişim için kurum içinden özel bir ekip oluşturulmasını tercih ederken, %30,5’i değişimin üst yönetici tarafından yönetilmesini, %5’i ise kurum dışı uzmanlar tarafından yürütülmesini istemektedir.

Tablo 10. Örgütsel Değişim Ekibinde Yer Alacak Personele Yönelik Frekans Dağılımı

TERCİH SIRASI	EKİPTE BULUNMASI GEREKENLER	N	%
1.	Üst Düzey Yöneticiler	277	21,03
2.	Dışarıdan Uzmanlar/Danışmanlar	270	20,50
3.	Orta Düzey Yöneticiler	264	20,04
4.	Yönetimde Yer Almayan Kurum Çalışanları	257	19,51
5.	Alt Düzey Yöneticiler	249	18,90

Araştırma anket formunun 25. sorusu, kurumdaki değişimin özel bir değişim ekibi tarafından yönetilmesini tercih etmiş olan (soru 24) katılımcıların bu ekibe alınacak personele ilişkin tercihlerini (seçenek tercih sınırlaması olmaksızın) belirlemek için hazırlanmış beş seçenekli bir sorudur. Katılımcıların tercihleri frekans dağılımına uygun olarak yüksekte düşüğe doğru Tablo 10’da gösterilmektedir. Katılımcılar örgütsel değişimi yönetmek için özel oluşturulan ekip içinde sırasıyla üst düzey yöneticilerin, kurum dışından değişim yönetimi uzmanları/danışmanlarının, orta düzey yöneticilerin, en alt düzeydeki kurum çalışanlarının ve alt düzey yöneticilerin yer almasını tercih etmektedir. Daha önce 24. soruda değişim yöneticisi tercihinde kurum dışından uzmanlara yönelik tercih çok düşük (% 5) olmasına rağmen (bkz. Tablo 9), bu soruda ikinci öncelik sırasında yer aldığı dikkati çekmektedir. Bu durum kamu çalışanlarının, değişim yönetimi uzmanlarının/danışmanlarının değişimi yönetmesini değil, gerek duyulduğunda uzmanlıklarından faydalanmak üzere örgütsel değişim ekibi içinde yer almasını istediklerini göstermektedir.

Tablo 11. Değişim Ekibine Alınacak Çalışan Özelliğine Yönelik Frekans Dağılımı

TERCİH SIRASI	DEĞİŞİMİ YÖNETİM EKİBİNE GİRECEK ÇALIŞANLAR İÇİN ÖNEMLİ ÖZELLİKLER	N	%

1.	Bilgi ve Beceri Üstünlüğü	290	45,31
2.	Kurum Mensuplarınca Güvenilir Kişi Olması	227	35,46
3.	Eğitim Seviyesi Üstünlüğü	70	10,93
4.	Kurumdaki Hizmet Süresinin Fazla Olması	53	8,28
5.	Yaş Bakımından Üstünlük	0	0

Araştırma anket formunun 26. sorusu, katılımcıların kendi kurumundan değişim ekibine alınacak olan çalışanlarda aranacak niteliklere ilişkin tercihlerini belirlemek için hazırlanmış olan beş seçenekli bir sorudur. Katılımcılardan iki tercih yapmaları istenmiştir. Bu soruya verilen cevapların dağılımı Tablo 11’de gösterilmektedir. Bu tercihlere göre, ekibe dahil edilecek alt düzey çalışanlarda aranacak en önemli iki özellik bilgi ve beceri üstünlüğü ile kurum mensuplarınca güvenilir kişi olmasıdır.

4.3.6. Örgütsel Değişime Direncini Etkileyen Uygulamalar

Tablo 126. Örgütsel Değişime Verilecek Tepkiyi Etkileyen Uygulamalar

TERCİH SIRASI	UYGULAMA	N	%
1.	Kurum çalışanlarının görüşlerini almak için çeşitli yöntemler geliştirilmesi	276	57,6
2.	Belli aralıklarla bilgilendirme ve koordinasyon toplantıları düzenlenmesi	118	24,6
3.	Değişim süreci içinde, gerektiğinde uygulamalarda değişiklik yapılabilmesi	85	17,7

Katılımcılar, örgütsel değişime verecekleri tepki üzerinde etkisi olan uygulamalar arasından “kurum çalışanlarının görüşlerini almak için çeşitli yöntemler geliştirilmesini” (%57,6) birinci sırada, “belli aralıklarla bilgilendirme ve koordinasyon toplantıları düzenlenmesini” (%24,6) ikinci sırada ve “değişim süreci içinde uygulamalarda değişiklik yapma imkânı olmasını” (%17,7) ise üçüncü sırada belirtmişlerdir (bkz. Tablo 12).

Tablo 13. Örgütsel Değişim Direncinin Nedenleri

TERCİH SIRASI	UYGULAMA	N	%
1.	Planlanan değişime ilişkin yeterli bilgiye sahip olmamak	307	30,09
2.	Yönetime güvenmemek	235	23,03
3.	Çalışma koşullarının zarar göreceği endişesi	230	22,54
4.	Yetenek ve tecrübenin yeni duruma yetersiz kalacağı endişesi	146	14,31
5.	Değişimin gerekli olduğuna inanmamak	102	10,00

Araştırma anket formunun 28. sorusu, katılımcıların örgütsel değişime olan direncin nedenlerini belirlemeyi amaçlamaktadır. Katılımcılardan yukarıda yer alan beş seçenektan en önemli gördüğü ikisini işaretlemeleri istenmiş, elde edilen bulgular Tablo 13’te gösterilmiştir. Buna göre, değişime direncin nedenleri arasında ilk iki sırada, planlanan değişime ilişkin yeterli bilgiye sahip olmamak ve yönetime güvenmemek gelmektedir. Çalışma koşullarının zarar göreceği endişesi ancak üçüncü sırada, yetenek ve tecrübenin yetersiz kalacağı endişesi ise dördüncü sırada yer almaktadır. Değişimin gerekli olduğuna inanmamak ise bu açıdan son sırada bulunmaktadır.

Tablo 14. Örgütsel Değişim Direncini Etkileyen Uygulamalar

TERCİH SIRASI	UYGULAMA	N	%
1.	Değişim sürecinde personelin önerilerini dikkate almak	362	35,49
2.	Personelin endişelerini gidererek değişime ikna edecek çözümler üretmek	307	30,09
3.	Süreç boyunca eğitim ve bilgilendirme maksatlı toplantılar düzenlemek	248	24,31
4.	Başarılı birimler ve çalışanlara yönelik çeşitli ödüller düzenlemek	88	8,62
5.	Personel üzerinde baskı kurmak/zorlamak	15	1,47

Anket formunun 29. sorusu, çalışanların değişim direnci üzerinde etkili olan uygulamaları belirlemek amacıyla hazırlanmıştır. Çalışanların yukarıda yer alan beş uygulamadan en önemli gördüğü ikisini işaretlemeleri istenmiş, yanıtların dağılımı Tablo 14’te gösterilmiştir. Buna göre örgütsel değişim direncini etkilemede en önemli iki uygulamanın, değişim sürecinde personelin önerilerinin dikkate alınması ve endişelerini gidererek değişime ikna edecek çözümler üretilmesi olduğu görülmektedir.

4.3.7. Kurumlar Arası Karşılaştırma

Araştırma yapılan kurumların personeli arasında değişime hazırlık sürecindeki uygulamalara bakış yönünden anlamlı bir farklılık bulunup bulunmadığını tespit etmek maksadıyla Kruskal-Wallis H testi gerçekleştirilmiştir. Aşağıda Tablo 15’te yer alan sorular (soru 9, 10, 12, 13, 14, 20) için, personel grupları arasında soru 9 (p=0,028), soru 10 (p=0,017), soru 13 (p=0,002) ve soru 20 (p=0,006) bazında anlamlı farklılık görülmüş, soru 12 (p=0,097) ve soru 14 (p=0,405) için ise görülmemiştir.

Baştan hedeflenen sonuçlara değişim süreci sonunda ulaşılabileceğine olan inancın (soru 9), personelin desteğinin alınmasının (soru 10) ve kurumda değişikliğe yol açan nedenleri kabullenmenin (soru 12) ayrı kurumlardaki kamu çalışanlarının algısı üzerinde farklı etkileri bulunduğu görülmektedir. Tablo 15’te, soru sütunlarının sağında bulunan kurumlar, o soruya ilişkin olumlu yanıt yüzdelere göre, yüksekte düşüğe doğru sıralanmıştır.

Tablo 15. Kurumların “Değişime Hazırlık Sürecindeki Uygulamalara Bakış” Yönünden Karşılaştırılması

SORU		KURUM	Kruskal-Wallis H		
No	İfade		Mean Rank	df	Asymp Sig.
9.	Hedeflere değişim süreci sonunda ulaşılacağına inanırsam, değişime olumlu bakarım.	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BK.	253,83	3	0,028
		KONYAALTI BELEDİYESİ	247,78		
		REKABET KURUMU	238,63		
		AİLE VE SOSYAL POL. BK.	207,91		
10	Kurum personelinin desteğini almak değişim sürecini olumlu etkiler.	REKABET KURUMU	277,30	3	0,017
		KONYAALTI BELEDİYESİ	233,41		
		ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BK.	232,49		
		AİLE VE SOSYAL POL. BK.	226,88		
12	Kurumumda değişikliğe yol açan nedenleri anlıyorsam, değişime bakışım da olumlu olur.	REKABET KURUMU	254,94	3	0,097
		ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BK.	248,49		
		KONYAALTI BELEDİYESİ	237,80		
		AİLE VE SOSYAL POL. BK.	214,69		
13	Değişim başlamadan önce hedefler ve sürece yönelik bilgi verilmelidir.	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BK.	269,46	3	0,002
		AİLE VE SOSYAL POL. BK.	227,29		
		REKABET KURUMU	225,78		
		KONYAALTI BELEDİYESİ	221,09		
14	Değişim planları yapılırken kurum çalışanlarının da görüşü alınmalıdır.	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BK.	249,42	3	0,405
		KONYAALTI BELEDİYESİ	243,71		
		REKABET KURUMU	234,71		
		AİLE VE SOSYAL POL. BK.	224,18		
20	Mevcut haklarımda bir gerileme olmayacağını bilirim değişime karşı olumlu yaklaşırım.	KONYAALTI BELEDİYESİ	264,30	3	0,006
		AİLE VE SOSYAL POL. BK.	258,55		
		REKABET KURUMU	230,82		
		ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BK.	215,73		

Çalışanların tercih önceliklerine göre kurum bazında bir inceleme yapıldığında, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’ndan katılımcıların dört soruda (9, 10, 12, 14) sonuncu sırada yer aldığı görülmektedir. Dolayısıyla bu kurumdan katılımcıların, bu uygulamaları kendi değişim algısına etki bakımından diğer kurumlara göre daha düşük seviyede gördüğü anlaşılmaktadır. Diğer kurumlardaki tercihler ise her uygulamaya göre değişiklik göstermektedir. Rekabet Kurumu’ndan katılımcılar personelin desteğini almanın (soru 10) ve değişikliğe yol açan nedenleri anlamının (soru 12) yaratacağı olumlu etkiyi en üst seviyede bulan grup iken, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’ndan katılımcılar, hedeflere değişim sonunda ulaşılacağına inanmanın (soru 9) etkisine öncelik vermektedirler.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’ndan katılımcılar değişim başlangıcından önce değişim hedefleri ve süreç hakkında bilgi verilmesinin (soru 13) ve değişim planları yapılırken kurum çalışanlarının da görüşünün

alınmasının etkisini en yüksek bulan grup iken, Konyaaltı Belediyesi'nden katılımcılar ise mevcut haklarda bir gerileme olmayacağını bilmeye öncelik vermektedir. Konyaaltı Belediyesi çalışanları, değişim başlangıcından önce hedefler ve sürece yönelik bilgi verilmesine yönelik beklenti konusunda sonuncu sırada yer almaktadır.

Konyaaltı Belediyesi'nde çalışanlar değişim süreci sonunda mevcut haklarında bir gerileme olmayacağını bilmenin (soru 20) kendi değişim algıları üzerinde yapacağı etkiyi en fazla bulan grup olarak görülürken, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nda çalışanların bu açıdan son sırada yer aldığı görülmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'ndaki çalışanlar için değişim başlangıcından önce hedefler ve sürece yönelik bilgi verilmesi (soru 13) ve değişim planlarının hazırlığında görüşlerinin alınması (soru 14), haklarında gerileme olmayacağını bilmekten (soru 20) daha fazla önem taşımaktadır.

Tablo 16. Kurumların "Değişimin Gerçekleşme Sürecindeki Uygulamalara Bakışlarının" Karşılaştırılması (1/2)

SORU		KURUM	Kruskal-Wallis H		
No	İfade		Mean Rank	df	Asymp Sig.
11	Değişim döneminde uygulanan yöntemler, yapacağım etkiler.	REKABET KURUMU	252,26	3	0,189
		ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BK.	249,63		
		AİLE VE SOSYAL POL. BK.	237,41		
		KONYAALTI BELEDİYESİ	220,42		
15	Kurum tarafından sağlanan meslek içi eğitimler değişimi kolaylaştırır.	KONYAALTI BELEDİYESİ	258,34	3	0,276
		ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BK.	237,79		
		REKABET KURUMU	229,91		
		AİLE VE SOSYAL POL. BK.	229,62		
16	Değişim sürecindeki muhtemel sorunların iletilerek giderilmesi için birim kurulmalıdır.	KONYAALTI BELEDİYESİ	266,92	3	0,025
		ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BK.	240,21		
		AİLE VE SOSYAL POL. BK.	225,95		
		REKABET KURUMU	217,53		
17	Başarılı çalışanları ödüllendirmek değişime olumlu katkı sağlar.	KONYAALTI BELEDİYESİ	270,11	3	0,010
		REKABET KURUMU	237,64		
		ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BK.	232,87		
		AİLE VE SOSYAL POL. BK.	215,85		

Araştırma yapılan kurumların personeli arasında, değişimin gerçekleştirilme sürecindeki uygulamalara bakış yönünden anlamlı bir farklılık bulunup bulunmadığını tespit etmek amacıyla yapılan Kruskal-Wallis H Testinden alınan sonuçlara göre, Aşağıda Tablo 16'da yer alan sorular (soru 11, 15, 16, 17) için, personel grupları arasında, soru 16 (p=0,025) ve 17 (p=0,010) haricinde, uygulamalar bazında anlamlı bir farklılık görülmemiştir.

Konyaaltı Belediyesi değişimin gerçekleştirilme sürecindeki uygulamalar arasında, kurum tarafından meslek içi eğitimler verilmesi (soru 15), süreç içinde ortaya çıkabilecek sorunların iletilmesi ve çözülmesi için kurum içi bir birim oluşturulması (soru 16) ve başarılı olanların ödüllendirilmesinin (soru 17) personelin değişim algısı üzerinde yapacağı etkiye verdiği önem açısından ilk sırada yer almasına rağmen, değişim döneminde uygulanan yöntemlerin yapacağı etkiyi (soru 11) değerlendirme açısından son sırada yer almaktadır.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, kurum tarafından gerçekleştirilecek meslek içi eğitimlerin (soru 15) ve başarılı personelin ödüllendirilmesinin (soru 17) değişim algısı üzerinde yapacağı etkiye verilen önem açısından sonuncu sırada yer alırken, Rekabet Kurumu çalışanları ise değişim sürecinde ortaya çıkabilecek sorunların iletilmesi ve çözülmesi için kurum içinde bir birim oluşturulmasının (soru 16) yaratacağı etkiyi düşük bulmaktadır.

Değişimin gerçekleştirilme sürecindeki diğer dört uygulama (Soru 18, 19, 21 ve 22) için de benzer bir analiz yapılmış olup, sonuçlar aşağıda Tablo 17'de gösterilmektedir. Bu grupta yer alan dört uygulamaya bakış açısından, soru 18 (p=0,001) dışında, kurumlar arasında anlamlı farklılık görülmemiştir.

Tablo 177. Kurumların "Değişimin Gerçekleşme Sürecindeki Uygulamalara Bakışlarının" Karşılaştırılması (2/2)

SORU	KURUM	Kruskal-Wallis H

No	İfade		Mean Rank	df	Asymp Sig.
18	Süreç sonunda kapanacak birimlerde çalışanlar, kurum içinde değerlendirilmelidir.	KONYAALTI BELEDİYESİ	275,42	3	0,001
		REKABET KURUMU	243,52		
		AİLE VE SOSYAL POL. BK.	233,57		
		ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BK.	215,22		
19	Değişim sürecinde geniş katılımlı toplantılar düzenleyerek gelişmeler gözden geçirilmelidir.	KONYAALTI BELEDİYESİ	250,82	3	0,529
		REKABET KURUMU	246,07		
		AİLE VE SOSYAL POL. BK.	235,91		
		ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BK.	230,98		
21	Örgütsel değişimle birlikte kazanılacak haklar birimler arasında eşit dağıtılmalıdır.	KONYAALTI BELEDİYESİ	254,66	3	0,178
		AİLE VE SOSYAL POL. BK.	249,26		
		ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BK.	234,92		
		REKABET KURUMU	218,93		
22	Yeni dönemde çalışma koşullarının daha iyi olacağını bilmek değişime yönelik katkımı artırır.	KONYAALTI BELEDİYESİ	246,21	3	0,904
		AİLE VE SOSYAL POL. BK.	240,85		
		ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BK.	238,10		
		REKABET KURUMU	233,95		

Değişim süreci tamamlandığında atıl kalacak personelin kurum içinde değerlendirilmesi (soru 18), süreç içinde belli aralıklarla geniş katılımlı toplantılar düzenlenerek gelişmelerin gözden geçirilmesi (soru 19), örgütsel değişimle birlikte kazanılacak hakların birim ve personel arasında eşit dağıtılmasının (soru 21) ve yeni dönemde çalışma koşullarının daha iyi olacağını bilmesinin (soru 22) değişim algısı üzerinde yaratacağı etkiye verilen önem açısından Konyaaltı Belediyesi birinci sırada yer almaktadır (bkz. Tablo 17).

Tablo 18: Kurumların "Değişim Yöneticisi Tercihine" Yönelik Karşılaştırma

DEĞİŞİM YÖNETİCİSİ TERCİHİ	KURUMLAR								TOPLAM
	Aile ve Sosyal Politikalar Bak.		Çevre ve Şehircilik Bak.		Rekabet Kurumu		Konyaaltı Belediyesi		
	N	%	N	%	N	%	N	%	
Kurum Yöneticisi	32	32,7	30	18,1	23	25,6	61	48,8	146
Kurum Dışı Uzmanlar	2	2,0	4	2,4	5	5,6	13	10,4	24
Örgütsel Ekibi değişim	64	65,3	132	79,5	62	68,9	51	40,8	309
TOPLAM	98	100	166	100	90	100	125	100	479

Tablo 18'e göre, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Rekabet Kurumunda çalışan personelin, değişimin bir ekip tarafından yönetilmesini istediği, Konyaaltı Belediyesi çalışanlarının ise değişimin kendi üst yöneticisince yönetilmesini istediği görülmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bireyler ve örgütlerin yaşamlarında kaçınılmaz bir gereklilik olan değişim, bir sistem veya durumun planlı veya plansız, düzenli veya düzensiz olarak bir durumdan başka bir duruma geçmesi şeklinde tanımlanabilen geniş kapsamlı bir süreçtir. Değişimin örgüt boyutundaki yansıtması olan örgütsel değişim ise bir örgütün içinde ve dışında gerçekleşen değişimlere ayak uydurmak için daha etkin, daha kaliteli, daha ekonomik ve daha rekabetçi biçimde üretim ve hizmet sunmaya yönelik arayışından ortaya çıkmaktadır. Değişim, örgütsel gelişimin sağlanması ve sürdürülebilmesi için bir gereklilik, değişim sürecini yönetme becerisi ise yöneticilerde aranan temel yeteneklerden biridir.

Araştırmaya katılan kamu personelinin büyük bir çoğunluğunun (%92,5), her örgütte çeşitli nedenlerle değişim ihtiyacı duyulabileceğini kabul ettiği ve %57,4'ünün ise değişim karşısında endişe taşımadığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla, kamu yönetimindeki insan kaynağının değişime yönelik genel algısının olumlu olduğu görülmüştür.

Araştırmadan elde edilen bulgular, örgütsel değişim sürecindeki uygulamaların kamu yönetimindeki insan kaynaklarının değişime yönelik algısı üzerinde etkili olduğunu ancak bu etkinin, kurumlara göre farklılık gösterdiği tespit edilmiştir. Ayrıca, örgütsel değişim algısının şekillenmesinde değişim yönetimi

uygulamalarının yanında, kişinin eğitim seviyesi ve yaşının, önceki değişim deneyimlerinin, kurumsal aidiyet bilincinin ve kurumdaki pozisyonunun da etkili olduğu görülmüştür.

Demografik özelliklerin örgütsel değişim algısı üzerindeki etkileri bir tarafa bırakıldığında, bu çalışmadan elde edilen sonuçlar, kamu kurumlarında örgütsel değişimin yönetilmesinde bazı uygulamaları ön plana çıkarmaktadır.

Değişim sürecinin hiçbir kurum için kolay bir süreç olmadığı görülmeli, süreç öncesinde yöneticilerin, örgütsel değişim yönetimine ilişkin eğitim almaları sağlanmalı ve/veya süreç bir örgütsel değişim yönetim uzmanı/ekibi danışmanlığında yürütülmelidir. Kurum dışından bir değişim yönetimi uzmanı görevlendirildiği takdirde, ilgili uzman, kurum personeli ile olan iletişimde ön plana çıkarak süreci kendisinin yönettiği izlenimi vermemeli, aksine süreci yönetenlere eğitim/destek vermelidir. Kamu çalışanlarının, örgütsel değişim sürecinin, kurum hakkında kısıtlı bilgiye sahip olduğuna inandığı, kurum dışı uzmanlar tarafından yönetilmesine karşı olumsuz bir algıya sahip olduğu görülmektedir.

Kurum personelinin, sürecin başarıyla sonuçlanacağına inanmalarının değişime yönelik algıları üzerinde etkili olduğu görülmektedir. Değişim sürecine inanan, ne yaptığını bilen ve personel üzerinde güven uyandıran yöneticiler, değişim yönünde kurumsal bir sinerji yaratarak sürecin başarıyla sonuçlanmasına önemli katkı sağlamaktadır. Kurumsal aidiyetin ve yöneticilere duyulan güvenin, kamu çalışanlarının örgütsel değişim algısı üzerinde önemli oranda etkisi bulunduğu da tespit edilmiştir. Dolayısıyla, değişim sürecinde insan kaynakları yönetimine önem verilmeli, personelin kurumlarına olan bağlılığını ve yöneticilere duyduğu güveni arttıracak yöntemler geliştirilerek uygulanmalıdır.

Kurumdaki değişimin nedenleri ve hedefleri kurum çalışanları ile mutlaka paylaşılmalıdır. Zira değişim gereğine inanan bireyler, kurumlarındaki değişimlere karşı daha olumlu yaklaşmaktadır. Değişimin tehdit olarak değil, fırsat olarak algılanması sağlanmalıdır. Değişim karşısında bireylerin tepkisini belirleyen şey, değişime yönelik algıları olmaktadır. Bireylerin, değişim sürecinde bazı sıkıntılar yaşansa da süreç sonundaki koşulların değişim süreci öncesinden çok daha iyi olacağına inanması sağlanmalıdır.

Değişim süreci boyunca çalışmaların koordinasyonu ve geri besleme oluşturmak için kurum içinden bir değişim yönetimi ekibi oluşturulmalıdır. Bu ekip içinde çeşitli kademedeki yöneticiler, alt kademe personel ve kurum dışından değişim uzmanları/danışmanlar yer almalıdır. Ekibe seçilecek alt kademe çalışanların bilgi ve beceri açısından diğer çalışanlardan üstün niteliklere sahip ve bireylerce güven duyulan kişiler olmasına dikkat edilmelidir.

Değişim planları yapılırken, aynı anda çok sayıda karmaşık değişim yerine, çalışanlarda sürece yönelik güven kazandıracak küçük kazanımlı değişimlerin planlanmasına öncelik verilmelidir. Aynı anda değişim uygulanan alan sayısının gereğinden fazla olması, değişim sürecini zorlaştırarak, bireylerin sürece yönelik güvenlerini kaybetmelerine ve sürecin başarısızlıkla sonuçlanmasına yol açabilmektedir.

Personelin sürece yönelik desteğini arttırmak için, değişim planlarının hazırlık ve uygulama sürecinde, sadece yöneticilerin değil, personelin de mutlaka görüşü alınmalı; hedefler ve sürece yönelik bilgilendirme sağlanarak süreç içinde personelin desteği yüksek tutulmalıdır. Belli aralıklarla bilgilendirme ve geri besleme toplantıları düzenlenmeli ve gerektiği takdirde bazı uygulamalarda, sürece zarar vermeyen değişiklikler yapılabilir.

Kurumdaki mevcut çalışma koşullarına yönelik sorunlara önem verilmeli ve çözüm önerileri geliştirilerek, değişimin sadece örgüt için değil, çalışanlar için de önemli olduğu gösterilmelidir. Çalışma koşullarından duyulan memnuniyetin örgütsel değişime yönelik algıyı olumlu etkileyen bir unsur olduğu görülmektedir.

Personele, değişim sonunda ihtiyaç duyulacak becerileri kazandırmak için kurum içinde veya dışında, kurum tarafından meslek içi eğitim ve sertifikasyon sağlanmalı, özgüvenleri artırılmalıdır. Değişim süreci içindeki faaliyetlerde başarı gösteren birimler/personel, belli aralıklarla takdir edilmeli ve ödüllendirilmelidir.

Sonuç olarak, örgütsel değişim yönetimi uygulamalarının kamu çalışanlarının değişime yönelik algısını etkileme açısından önemli bir unsur olduğu ve örgütsel değişimin başarılmasında önemli rol oynayabileceği görülmektedir. Başarılı ve kalıcı bir değişim hedefleyen kurumların, çalışanlarının algısını dikkate alması ve yönetmesi gereklidir.

KAYNAKÇA

- AKYÜZ, Ömer Faruk (2006), *Değişim Rüzgârında Stratejik İnsan Kaynakları Planlaması*, 2. Baskı, Sistem Yayınları, İstanbul.
- ANDERSON, Dean & ANDERSON, Linda Ackerman (2001), *Beyond Change Management: Advanced Strategies for Today's Transformational Leaders*. Jossey Bass/Pfeiffer- a Wiley Company, San Francisco.
- BALCI, Asım (1995), *Örgütsel Gelişme*, Pegem Yay. No:18, Ankara.
- BALTAŞ, Zuhale (2008), *Değişimde Değer Yaratmak - Kriz ve Yeniden Yapılanma Sürecinde Çalışanın El Kitabı*, 4. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- BEER, Michael & EISENSTADT, Russell A. & SPECTOR, Bert (2013), "Değişim Programları Neden Değişim Yaratmaz", *Değişim* (HBR's 10 Must Reads), Harvard Business Press, Çev: Melis İnan, Optimist Yay., ss.237-263, İstanbul.
- CAPLE, Laurie (1995), "Change Management in the Public Sector", *Health Manpower Management*, Volume 21, Number 3, pp.34-38.
- DEMİR, Ömer (2003), *Küresel Rekabette Etkin Devlet, Türkiye İçin Etkin Bir Devlet Oluşturma İmkânı*, Nobel Yayınları, Ankara.
- DRUCKER, Peter (1999), *21. Yüzyıl için Yönetim Tartışmaları*, Çev: İ. Bahçivangil, G. Gorbon, Epsilon Yayınları, İstanbul.
- DRUCKER, Peter (2011), *Büyük Değişimler Çağında Yönetim*, Harvard Business School Publishing Corporation (2009), Çev: Zülfi Dicleli, Optimist Yayınları No: 185, İstanbul.
- DÜREN, Zeynep (2002), *2000'li Yıllarda Yönetim: Sürekli Değişim ve Belirsizlik Ortamında Gelişen Yönetimsel Yaklaşımlar*, 2. Basım, Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul.
- EREN, Erol (2012), *Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi*, 13. Baskı, Beta Basım Yayıncılık, İstanbul.
- EROĞLU, Feyzullah (1998), *Küreselleşme Sürecinde Yönetim Krizi ve Çözüm Yolları*, Berikan Yayınları, Ankara.
- EROĞUL, Cem (2002), *Devlet Nedir*, 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- FERNANDEZ, Sergio & RAINEY, Hal G. (2006), "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector", *Public Administration Review*, March/April 2006, pp.168-176.
- FIELD, Andy (2005), *Discovering Statistics Using SPSS*, Second Edition, Thousand Oaks, SAGE Publications, London.
- GARVIN, David A. & ROBERTO Michael A. (2013), "İkna Yoluyla Değişim", Harvard Business Press, Çev: Melis İnan, *Değişim - (HBR's 10 Must Reads)*, Optimist Yayınları, ss.29-50, İstanbul.
- HEIFETZ, Ronald A. & LINSKY, Marty (2013), "Liderler için Hayatta Kalma Rehberi", Harvard Business Press, Çev: Melis İnan, *Değişim - (HBR's 10 Must Reads)*, Optimist Yayınları, ss.133-158, İstanbul.
- HITT, Michael & BLACK, J. Stewart & PORTER, Lyman W. (2009), *Management*, Second Edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey.
- KAHRAMAN, Yavuz, VURGUN, Levent ve ÖZTOP, Sezai (2012), "Yönetişim Anlayışı ve Değerlerin Yönetim Kültürüne Etkileri", *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi*, Editör: F. Neval Genç, Ekin Yayınevi, ss.111-134, Bursa.
- KEÇECİOĞLU, Tamer (2001), *Bir Değişimin Anatomisi Ya da Değişimin Bir Parçası Olmak*, Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul.
- KEGAN, Robert & LAHEY, Laskow Lisa (2013), "İnsanların Değişmemesinin Gerçek Nedeni, Harvard Business Press, Çev: Melis İnan, *Değişim - (HBR's 10 Must Reads)*, Optimist Yayınları, ss.159-184, İstanbul.
- KOCABAŞ, Fusun (2005), "Değişime Uyum Sürecinde İç ve Dış Örgütsel İletişim Çabalarının Entegrasyonu Gerekliliği", *Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 13, Ocak 2005, ss.247-252.
- KOÇEL, Tamer (2010), *İşletme Yöneticiliği*, 12. Baskı, Beta Basım Yayın, İstanbul.
- KOÇEL, Tamer (2011), *İşletme Yöneticiliği*, 13. Baskı, Beta Basım Yayın, İstanbul.
- KONGAR, Emre (2008), *21. Yüzyılda Türkiye: 2000'li Yıllarda Türkiye'nin Toplumsal Yapısı*, 41.Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- KOONTZ, Harold & O'DONNELL, Cyril (1959), *Principles of Management*, McGraw Hill Book Company, Inc., Tokyo.

- KOTTER, John P. (2012), *Leading Change*, Harvard Business Review Press, Boston/Massachusetts.
- KOTTER, John P. (2013), “Değişimi Yönetmek, Dönüşüm Çabaları Neden Başarısız Kalıyor?”, Harvard Business Press, Çev: Melis İnan, *Değişim - (HBR’s 10 Must Reads)*, Optimist Yayınları, İstanbul, ss.1-28.
- KOZAK, Meryem Akoğlan ve GÜÇLÜ, Hatice (2003), “Turizm İşletmelerinde Değişim Yönetimi Üzerine Kavramsal Bir İnceleme”, *Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, <http://www.isgucdergi.org/index.php/> (Erişim Tarihi:15.05. 2003).
- MEYERSON, Debra E. (2013), “Sessiz Yoldan Radikal Değişim”, Harvard Business Press, Çev: Melis İnan, *Değişim - (HBR’s 10 Must Reads)*, Optimist Yayınları, ss.83-106, İstanbul.
- OWENS, Robert G. (1987), *Organizational Behavior in Education*. Second Edition, Prentice-Hall International Inc., New Jersey.
- ÖZTOP, Sezai (2014) Kamu Çalışanlarının Örgütsel Değişim Yönetimi Uygulamalarına Yönelik Algısı, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ABD Yayınlanmamış Doktora Tezi, Isparta.
- RESMÎ GAZETE: Sayı: 27958 Mükerrer, 8 Haziran 2011, 633 Sayılı ve 3 Haziran 2011 tarihli, "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri" hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
- RESMÎ GAZETE: Sayı: 27984 Mükerrer, 4 Temmuz 2011, 644 Sayılı ve 29 Haziran 2011 tarihli, "Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri" Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
- SABUNCUOĞLU, Zeyyat ve TÜZ, Melek (1998), *Örgütsel Psikoloji*, Alfa Yayınları, Bursa.
- SABUNCUOĞLU, Zeyyat (2013), *İnsan Kaynakları Yönetimi (Uygulama Örnekleriyle)*, 7. Basım, Beta Basım Yayım, İstanbul.
- SALISBURY, F. David (1996), *Five Technologies for Educational Change: Systems Thinking, Systems Design, Quality Science, Change Management, Instructional Technology*, Educational Technology Publications, Inc., New Jersey.
- SAYGILIOĞLU, Nevzat ve ARI, Selçuk (2003), *Etkin Devlet*, Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi, Sabancı Üniversitesi Yayını, İstanbul.
- STEEN, Trui (2006), “Public Sector Motivation: Is There Something to Learn from the Study of Volunteerism?”, *Public Policy and Administration*, Vol.21, No.1, Spring 2006, pp.49-62.
- ŞAYLAN, Gencay (2003), *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Kitabevi, Ankara.
- ŞAYLAN, Gencay (2006), *Postmodernizm*, 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- TEZCAN, Mahmut (1980), “Toplumsal Değişimlerin Ülkemiz Eğitimine Etkileri”, *Eğitim ve Bilim Dergisi*, 5(25), ss.28-30, İstanbul.
- TUNÇER, Polat (2011), *Yerel Yönetimlerde Değişim Yönetimi*, Samsun Büyükşehir Belediyesi Alan Araştırması, Ekin Yayınevi, Bursa.
- YALÇIN, Azmi (2002), *Değişim Yönetimi*, Nobel Kitabevi, Ankara.
- YENİÇERİ, Özcan (2002), *Örgütsel Değişimin Yönetimi*, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- YILDIZ, Asiye Kakırman (2011) *Bilgi Hizmetlerinde Değişim Yönetimi, Süreç ve Haritalar*, Beta Basım Yayım, İstanbul.
- YILMAZ, Abdullah (2007) “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, ss.215-240.
- ZEFFANE, Rachid (1996) "Dynamics of Strategic Change: Critical Issues in Fostering Positive Organizational Change", *Leadership & Organization Development Journal*, 17(7), pp.36-43.

BELEDİYELERDE KURUMSAL PERFORMANS YÖNETİMİ ZORLUKLARI

COMPLEXITIES OF CORPORATE PERFORMANCE MANAGEMENT IN MUNICIPALITIES

Yüksel Demirkaya

Doç. Dr. Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, ydemirkaya@marmara.edu.tr

ÖZET

Bu araştırma ile hakim yönetsel kültürün değişim adına yapılan (bilinçli/bilinçsiz) düzenlemelere karşı direncinin veya duyarsızlığının temelini oluşturan unsurlar, Türkiye’de belediye yönetimi ölçeğinde analiz edilmeye çalışılacaktır. Kamu yönetimi reformlarının en önemli hedeflerinden birisi olan performans yönetimi konusunda yenilik veya iyileştirmeler olmuştur. Ancak karşılaştırmalı birçok uluslararası çalışmaya göre bu alanda yapılan iyileştirmelerin etkileri çok sınırlı düzeyde kalmıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2004). Yeni Kamu Yönetimi Akımı kapsamında yapılan reform çalışmalarının temelinde kamu yönetiminde stratejik yönetimin bazı yönetsel araçlarının hakim kılınması, özellikle performans yönetimi tekniklerinin kullanılması hedeflenmiştir (Demirkaya, 2006).

Söz konusu reform düzenlemeleriyle Anglo-Sakson ülkelerde kısmen başarı elde edilmiştir. Ancak aynı başarıyı Türkiye’nin de aralarında bulunduğu Napoleonik ülkeler için söylemek zor olsa gerek. Üniter yapıları ve sıkı merkezi idari kontrol mekanizmalarıyla bilinen Napoleonik ülkelerin yerel yönetimleri diğer yönetsel kültürlerle göre daha zayıf yapıya sahiptirler. Kurumsal yönetsel kapasite eksikliği ve performans yönetimi alanındaki bariz yetersizlikler, yapılan reformların etki gücünü zayıflatmaktadır. Nihayetinde; reformların temelinde yerel yönetimlere hesap verebilirlik ve şeffaflık odaklı yeni bir yönetsel kültür kazandırma hedefinin olduğu bilinmektedir. Kulhmann (2010) gibi bazı araştırmacılara göre; Napoleonik ülkelerdeki yerel yönetimlerin politik otonomi güçleri, merkezi hükümetlerin kurumsallaşma ve performans yönetimi adına yaptıkları reform uygulamalarını zorlaştırmaktadır. Nitekim Türkiye’de 5018 sayılı yasa ve ilgili diğer yasal düzenlemelerin düzenlemelerin üzerinden neredeyse on yıl geçtiği halde, uygulamalar incelendiğinde yerel yönetimlerin kurumsal performans yönetimi adına zayıf bir performans sergilediği gözlemlenmektedir.

Bu çalışmada yukarıda dile getirilen savı sorgulamak amacıyla, Türkiye’de son on yılda yapılan yasal düzenlemeler doğrultusunda iyi performans sergilediği dile getirilen iki ayrı belediyenin performans yönetimi deneyimleri, Bouckaert ve Halligan’ ın (2008) teorik çerçevesini oluşturduğu (Performance Measurement and Management System -PMMS-) model ile analiz ederek sonuçlar üzerinde değerlendirme yapılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kurumsal Performans Yönetimi, Performans Ölçümü, Kurumsal Kapasite

SUMMARY

This study intended to examine the basic reasons of resistance or reluctance of traditional management culture for re-organization in Turkish municipalizes. The ambition to improve performance management is always on target in public management reforms. But according to some international comparative studies, effective implementation and improvement is limited in this area (Pollitt and Bouckaert, 2004). New Public Management Movement is also required the implementation of strategic management tools and especially performance management techniques (Demirkaya, 2006). Although these requirements implemented successfully in Anglo-Saxon countries, it is not easy to claim same thing for Napoleonik Countries like Turkey, which are well known with their unitary and highly centralized administrative systems. For many, lack of corporate performance management capacity is one of the basic realities for the weak local implementation of public management reforms.

Although their local political autonomy (elected council and independent agenda), Local government's financial and administrative management often under a heavy tutelage in some countries which have unitary system and highly centralized central governments like Turkey. Some researchers like Kulhmann (2010) argue that political autonomy of local governments in Napoleonic countries have some kind of complexities for the implementation of public management reforms. In this regard, The Law numbered 5018 and other related legal arrangements required/allowed local government for strategic management, performance program, internal specialist commissions, internal audit system and hiring independent audit from private sector which are all vital tools of corporate performance management. However, the implementation process is too weak in terms of performance management although above mentioned regulations which are in force for ten years in Turkey.

In order to question above mentioned contention, this study analyses two different Turkish municipalities' performance management experiences by applying Bouckaert and Halligan (2008) theoretical framework (Performance Measurement and Management System -PMMS-).

Key Words: Corporate Performance Management, Performance Measurement, Corporate Capacity

1. Metod ve Teorik Çerçeve

Saha çalışmasında iki farklı araştırma yöntemi kullanılmıştır. Öncelikle ilgili belediyenin performans yönetimi ile ilgili olabilecek her türlü yayın veya dokümanlarının detaylı incelenmesi üzerinden durum analizi (SWOT tekniği kullanılmıştır) yapılarak genel bir kanı oluşturulmak istenmiştir. İkinci olarak ise; ilgili belediyenin performans yönetimi deneyimini sorgulamak amaçlı mülakatlar yapılması hedeflenmiş ve bu doğrultuda ilgili belediyelerde strateji geliştirme müdürlüğü, mali işler müdürlüğü, insan kaynakları müdürlüğü, bilgi teknolojileri müdürlüğü, üst düzey bir yetkili ve seçilmiş üyelerden birisiyle görüşme yapılmıştır.

Mülakat soruları Bouckaert ve Halligan (2008) eserlerinde detaylandıkları anket sorunlarından esinlenilerek oluşturulmuştur. İlk olarak; performans yönetiminden sorumlu yöneticiler (strateji geliştirme müdürlükleri ve benzeri) ile yapılan mülakatta kurumun performans yönetimi alanındaki genel durum çerçevesi belirlenmiştir. İkinci olarak; destek müdürlük yöneticileri (mali işler, insan kaynakları müdürlükleri ve bilgi teknolojileri müdürleri gibi) ile mülakatlara devam edilerek kurumdaki sistemin detayları sorgulanmıştır. Üçüncü olarak; öne çıkan bazı operasyonel müdürlükler ile sistem hakkındaki algı ve beklentiler belirlenmeye çalışılmıştır. Son olarak ise; kurumdaki performans ölçüm ve yönetim sisteminin güçlü ve zayıf yanlarının tespit edilmesi ile uygulamadaki verimliliğin stratejik düzey yönetim birimleri(başkan ve yardımcılar ile danışmanlar) ve seçilmiş yetkililer tarafından nasıl görüldüğü hakkında mülakatlar yapılmıştır.

Bu çalışmada kullandığımız, Bouckaert ve Halligan'ın (2008) geliştirmiş oldukları model merkezi kamu yönetimlerinde performans yönetiminin sistematik analizi için ilkeler ortaya koymuşlardır. Bouckert ve Halligan'ın yerel yönetimlerin performans yönetim sistemlerini sınıflandırmak için geliştirdikleri bu model ile saha analizi üç eksen üzerinde yapılandırılmaktadır. Bunlar; performans yönetimi (performance management), birleştirme (incorporation) ve kullanma (usage). Bu çerçeve, performans yönetiminin çeşitli uygulamaları, araçları ve bunların kombinasyonlarını kavrayabilmeyi hedeflemektedir. Aşağıdaki tablo Bouckaert ve Halligan (2008) tarafından hazırlanan ve bu değerlerin kombinasyonlarından doğan dört ideal performans yönetimi modelini sentezlemektedir.

Bouckaert and Halligan, farklı sistemlere sahip olan kurumlardaki uygulamaların gerçeğe mümkün olabilecek en yakın modelini yansıtabilmek için temel tanımlamalardan yola çıkarak bu dört modeli oluşturmuştur. Ancak, incelenecek örnek belediyelerin burada tanımlanan modellerden birisine tamamen uyma gerekliliği söz konusu değildir. Saha çalışmasından elde edilen bulgulardan hareketle, örnek belediyede uygulanan sistemin yukarıda ifade edilen hangi modele daha yakın olduğu belirlenecek ve bu sistemin detay ifadeleri aşağıdaki tablodaki ifadelere göre belirlenecektir.

Tablo 8: Bouckaert ve Halligan'ın Performans Yönetim Modelleri Sentezi

Performans Yönetiminin Dört İdeal Tipi				
	1. Model	2. Model	3. Model	4. Model
Performans Yönetim Modelleri Sentezi				
Performans İdaresi (Performance Administration)		Performansların Yönetimleri (Managements of Performances)		
➤ Belirli bir dereceye kadar performans yönetimi beklenir fakat performans ile bağlantısı içindir. ➤ Ölçümün uygulanması yöneticilerin takdir yetkisine bırakılmıştır (Veriler yapılandırılmamıştır). Yönetimsel ve siyasi hedeflerden çok idari veya yasal taleplere bir cevap olarak ortaya çıkan bir görevdir. ➤ Performansla ilgili kaygılar sezgisel ya da belirsizdir; toplanan veriler performans geliştirecek olan kurumsal stratejilerle dile getirilmemiştir. ➤ Veri kullanımı standartlarla uyum ve kaynak dağılımı üzerine odaklanmıştır. ➤ Model Weberyan bürokrasinin resmi düzenlemelerine tam tamına uymaktadır.		➤ Performans ölçümü ve idaresi birbirlerine zayıf olarak bağlıdır. ➤ Birkaç ölçüm sistemi bir arada var olur. ➤ Performansa işlevsel yaklaşım: İnsan Kaynakları, finansal, stratejik, kullanıcı bağımlı, iletişimsel. ➤ Çeşitli departmanların hedefleri ve göstergeleri birbirine bağlı değildir. ➤ Bilgi sistemlerinin Silo gelişimi ➤ Performans ölçüm ve kullanımının eksikliği, tutarsızlığı ve entegrasyonu		
Performans Yönetimi (Performance Governance)		Performans Yönetimi (Performance Management)		
➤ Performans ölçümü ve idaresi kurumsal sınırların dışına taşar ve dış paydaş ve genel olarak toplumu ilgilendirir. ➤ Performans verisi diğer kamu kuruluşları ile bağlantıları destekleyen bir vektör gibidir. ➤ Vatandaşlar vuku bulan performans değerlendirmelerine ve analiz çerçevesi tanımlanmasına katılımda bulunurlar. ➤ Performans ölçüm ve yönetim sistemleri performansın bütün unsurlarını içerir ve bütün seviyelerle alakalıdır: küresel, kurumsal, işlevsel, personel, kullanıcılar... ➤ Bu çok boyutlu, çok katmanlı ve çok aktörlü model birçok uygulama sorununu ortaya atmaktadır.		➤ Çapraz ve entegre olmuş performans ölçüm sistemi ➤ Veriler konsolide ve eksiksiz: Bu girdi, aktivite, üretim ve ürünleri etkiler. ➤ Eğer birkaç ölçüm sistemi bir arada var oluyorsa açıkça kategorize edilmiş ve öncelikleri belirlenmiş şekildedir. ➤ Kuruluş, performans ölçümü, yönetimi ve gelişimi için resmi bir politika geliştirir. ➤ Performans yönetimi sistemik kurumsal bir çerçeve olarak görülür. Politika ve idare döngüleri entegre olmuştur.		

Kaynak: Bouckaert ve Halligan'ın (2008) eserinden uyarlanmıştır.

Tablo 9: Performans Yönetiminin Dört İdeal Tipi

Ölçüm/Ölçme Performance measurement	İdeal Tip (Ideal Type)	Geleneksel Performans İdaresi (Performance administration)	Performansların Yönetimleri (Managements performances)	Performans Yönetimi (Performance management)	Performans Yönetişimi (Performance governance)
	Ölçüm Yöntemi (Type of measurement)	Mekanik ve kapalı	İçten interaktif ve kapalı	İçten interaktif ve açık	İçten ve dıştan interaktif
	Ölçüm Sisteminin Tasarımı (The design of the measurement system)	Çalışanlar tarafından hazırlanan özel uygulamaya yönelik projeler	Her idari birim için organize edilmiş personel ve danışmanlar tarafından hazırlanan standart projeler	Personel ve danışmanlar tarafından ithal edilen standart modeller(Örnek edinim)	Paydaşlar, personel ve danışmanlar tarafından tasarlanmış standart modeller (Örnek edinim)
	Ölçüm Süresi (Span of measurement)	Sınırlı ve seçici: verimlilik ve üretkenlik : girdi, aktivite, ürün	Kurumsal olarak belirlenmiş : ekonomi, verimlilik ve geçerlilik: girdi, aktivite, ürün, etki, sonuç	Kuruluş ve politika temelli : ekonomi, verimlilik ve geçerlilik: girdi, aktivite, ürün, etki, sonuç	Tüm süre: ekonomi, verimlilik, geçerlilik ve güven :girdi, aktivite, ürün, etki/sonuç, güven
	Ölçümün Derinliği (Depth of measurement)	Mikro	Mikro ve mezo	Mikro ve mezo	Tam derinlik : mikro, mezo ve makro
	Gösterge Kriterleri (Criterion of Indicators)	Teknik(geçerli ve güvenilir)	Teknik ve işlevsel	Teknik, işlevsel ve içten meşru	Teknik, işlevsel, içten ve dıştan meşru
	Ölçümün Spesifik Ursu (Specific of dimention of Measurement)	Kalite değişmez olarak görülür.	Kaliteye ayrıca odaklanılmalıdır.	Kalite entegre olmuş bir odak noktasıdır.	Kalite sistemiktir..
	Ölçmenin İşlevsizlikleri (Dysfunctionalities of measuring)	Patoloji farkındalığı yok	Patoloji konusunda ilgi başlar.	Patoloji sistemik tepki odak haline gelir.	Patoloji sistemik proaktif odak noktasıdır.
Birleştirme Performance aggregation (incorporation)	Birleştirme Seviyesi (Level of incorporation)	Statik	Karşılaştırmalı olarak statik	Dinamik	Hiper dinamik
	Birleştirme Derecesi (Degree of incorporation)	Bağılantısız, izole olmuş	Her idari işlev için bağılantılı fakat konsolide olmamış	İçten konsolide	Dıştan konsolide
Kullanım use of performance information	Genel Kullanım (General Use)	Sınırlı ve teknik	Bağılantısız politika ve idare döngüleri	Bağılantılı politika ve idare döngüleri	Toplumsal kullanım
	Temel raporlama odağı (Main Reporting Focus)	İç hiyerarşi	İç idari işlevler	İçten yönetim dıştan siyasal	Yönetimsel, siyasi ve toplumsal
	Kullanım ile öğrenme (standartlar) (Learning by Using (Standarts))	Tek döngülü öğrenme	Tek ve ayrı iki döngülü	Tek ve entegre olmuş iki döngülü	Tek, çift ve meta
	Performans için hesap verilebilirlik Accountability for Performance	İdari	Yönetimsel	Yönetimsel ve siyasal	Yönetimsel, siyasi ve toplumsal
	Performansın potansiyel katma değeri Potantial Value Added of Performance	Sınırlı	Tekil gelişmeler	Entegre olmuş gelişmeler	Sistemik
	Performansın potansiyel işlevsizlikleri Potential Dysfunction of Performance	Başlıca işlevsizliklerden haberdar olmama	Tutarsız ve sub- optimal kullanımı	Negatif maliyet- kazanç analizi	Kontrol edilemeyen ve yönetilemeyen sistem

Kaynak: Bouckaert ve Halligan'ın (2008), "Four Ideal Type.." tablosundan uyarlanmıştır.

Bu sebeple ampirik verilerin (ülke modellerinden ve yerel uygulamalardan elde edilen modellerin) karışık/katışık bir modeli yansıması muhtemeldir. Bouckaert ve Halligan'ın tipolojisi ile olan bu farklılıkların normal olduğu göz önünde bulundurularak, tartışma bölümünde sadece gözlemlediğimiz baskın modeller için değil aynı zamanda her vakada ortaya çıkması muhtemel olan katışıklıklar için de olasılık ilişkilerinin analizi yapılacaktır. Bu sebeple, aşağıda belirtilen durumlarla karşılaşmak mümkündür:

- Resmi bir performans yönetim sistemine sahip olmayan (yaygın olarak kullanılan sistemlerden birisini kullanmayan) fakat yine de alternatif yöntemlerle performansı yöneten bir yerel yönetim,

- Resmi bir performans ölçüm ve yönetim sistemine sahip olan fakat bir şekilde performansını yönetmeyen bir yerel yönetim (bilinen aygıtları kullanmayan, verileri ölçmek ve yorumlamak veya performans hedefleri doğrultusunda aktörleri koordine etmek için girişimde bulunulmayan),
- Resmi bir performans ölçüm ve yönetim sistemine sahip fakat performans yönetiminin etkin bir şekilde alternatif kanallar ve araçlar vasıtasıyla hayata geçirildiği bir yerel yönetim.

Belirtilen durumlar çerçevesinde saha çalışmalarında sadece performans ölçüm ve yönetim sistemlerinin araç ve aygıtlarını sorgulamakla yetinilmeyecek, aynı zamanda bu araç ve aygıtların nasıl kullanıldığını tanımlanacaktır. Bu durum, çalışma kapsamında az ya da çok performans yönetimi sürecine dahil olan çeşitli aktörlerden veri toplama ihtiyacını ortaya yöneltmiştir.

2.Örnek 1: Klasik Kamu Yönetimi Uygulamalarının Hâkimiyeti Sürmekte

Örnek belediye olarak seçilen ilk uygulama (Örnek1) bir büyükşehir ilçe belediyesine aittir. Örnek 1, 500.000 üzerinde nüfusu ile Türkiye’de nüfus yoğunluğu bakımından en yoğun ilçelerden birisidir. Büyük ölçekli bir il büyüklüğünde bir nüfusa sahip olan ilçe belediyesinin çalışan sayısı ise 350 civarındadır. İlk bakışta ciddi bir tezatlık gibi görünen bu çelişkili durum Türkiye’de yadırganmayan ve kanıksanmış bir uygulamanın sonucudur. İdari model olarak Türkiye’ye en çok benzeyen Fransa’da bu ölçekte bir belediyenin çalışan sayısının en az 4-5 civarında olduğu bilinmektedir.

Yaklaşık 20 yıl önce ilçe ve belediye olan bölge, daha önce başka bir belediyenin mahallelerini oluşturuyordu. İlçe olduktan sonra hemen hemen aynı siyasi kadronun ilçe belediye yönetiminde söz sahibi olması ve özellikle son iki dönemde aynı belediye başkanının görevde olması, mülakat yapılan kişilerce siyasal ve idari istikrar adına ilçede pozitif bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Ancak yönetsel istikrar ve sürdürülebilir gelişmenin aynı veya benzer kadroların uzun dönem işbaşında olmasından ziyade; belediye yönetiminde kurumsallaşmanın sağlanması ve performansı yönetilebilir kılmakla mümkün olabileceği genel kabul gören bir yönetim prensibidir.

Örnek 1 performans yönetim sistemi üzerine yapılan mülakatlarda diğer öne çıkan belirgin söylemlerden biriside, ilçenin sosyo-ekonomik düzeyinin yakın çevreye göre göreceli olarak daha düşük olduğu ifadeleridir. Açıkça dile getirilemese de ilçedeki mevcut hizmet kalitesi ve belediyenin yönetsel sistemini olumsuz etkileyen (en azından olumlu etkilemeyen) bir unsur olarak ilçenin sosyo-ekonomik yapısı gösterilmektedir. Çok tartışmalı bir konu olan bu durum üzerinde gerekli saha çalışmaları yapılmadan akademik değerlendirmeler yapmak oldukça zordur. Elbette ki; sivil inisiyatifin, siyasal katılımın ve kentsel yaşam kalitesi yönetimi konusunda bilinç ve farkındalığı yüksek olan bir bölgenin beledi yapılanması ve hizmet stratejisi daha profesyonel olacaktır. Ancak yukarıda dile getirilen sivil olgunluğa erişemeyen kitlelerin yaşadığı ve temel kentsel altyapı hizmetlerinin birincil sorunlar arasında olduğu bölgelerde iyi bir beledi kurumsal yapılanmanın olamayacağı ve sürdürülebilir bir performans yönetiminin sağlanamayacağı iddia edilemez.

Tablo 10: Örnek 1’in Geleneksel Performans İdaresi ile Örtüşmesi

		Örnek 1- Belediye Geleneksel Performans İdaresi (Performance Administration)
Ölçüm/Ölçme Performance measurement	Ölçüm Yöntemi Şekli (Type of measurement)	Mekanik ve kapalı
	Ölçüm Sisteminin Tasarımı (The design of the measurement system)	Çalışanlar tarafından hazırlanan özel uygulamaya yönelik projeler
	Ölçüm Süresi (Span of measurement)	Sınırlı ve seçici: verimlilik ve üretkenlik : girdi, aktivite, ürün
	Ölçümün Derinliği (Depth of measurement)	Mikro
	Gösterge Kriterleri (Criterion of Indicators)	Teknik (geçerli ve güvenilir)
	Ölçümün Spesifik Unsuru	Kalite değişmez olarak görülür.

	(Specific of dimension of Measurement)	
	Ölçmenin İşlevsizlikleri (Dysfunctionalities of measuring)	Patoloji farkındalığı yok
Birleştirme Performance aggregation (incorporation)	Birleştirme Seviyesi (Level of incorporation)	Statik
	Birleştirme Derecesi (Degree of incorporation)	Bağılantısız, izole olmuş
Kullanım (Usage)	Genel Kullanım (Genral Use)	Sınırlı ve teknik
	Temel raporlama odağı (Main Reporting Focus)	İç hiyerarşi
	Kullanım ile öğrenme (standartlar) (Learning by Using (Standarts))	Tek döngülü öğrenme
	Performans için hesap verilebilirlik (Accountability for Performance)	İdari
	Performansın potansiyel katma değeri (Potential Value) Added of Performance)	Sınırlı
	Performansın potansiyel işlevsizlikleri (Potential Dysfunction of Performance)	Başlıca işlevsizliklerden haberdar olmama
Tablo içindeki tanımlamalar modelin aslına sadık kalınarak belirlenmiştir, söz konusu tanımlamaların detaylı içerik yazarların kitabında bulunabilir.		

Kaynak: Bouckaert ve Halligan'ın (2008), "Four Ideal Type," tablosundan uyarlanmıştır.

3.Örnek 1, Performans Ölçümü Sistemi

Performans ölçümü ve yönetimi konusunda uygulanan sistemin ne olduğu ve nasıl işlediği gibi bir soru karşısında alınan ilk cevaplar, esasında mülakatın geri kalan kısmının içerik ve derinliğini belirlemektedir. Örnek 1 uygulamalarının analizi amacıyla yapılan mülakatlarda alınan ilk cevaplar, belediyenin Bouckaert ve Halligan'ın (2008), belirlediği 'dört ideal tip/modelden' birincisi olan 'geleneksel performans idaresi (performance administration)' modeli kapsamında değerlendirilebileceği belli olmaktadır. Şüphesiz ki, sonuçtan emin olmak ve detay analiz verileri elde edebilmek için mülakat, belirlenen soru, format ve içeriğiyle devam ettirilmiştir.

Performans ölçüm ve yönetimi adına örnek alınan modelin, uyarlanan bir model veya kuruma has geliştirilerek (ad hoc) takip edilen bir uygulamanın varlığından söz etmenin güç olduğu söylenebilir. Örnek 1 uygulamasındaki performans yönetimi kapsamında incelenecek veriler kurumun yasal olarak hazırlamakla görevli olduğu belgeler için toplanan verilerden ibarettir. Özellikle; mali verilerin toplanması ve kullanılmasında ayrı bir titizlik olduğu gözlemlenmiştir. Belediyede etkin olan iç denetim biriminin ve Sayıştay denetimi gibi dış denetimlere hazırlık güdüsünün bunda etkisinin büyük olduğu düşünülmektedir. Kurumda söz konusu raporlar için toplanan verilerin güvenilirliği konusunda yaygın bir özgüven bulunmaktadır.

Kurumun stratejik planı bu alanda dile getirilen ilk unsur olmakla beraber performans ölçüm ve yönetimi ile ilişkisinin ne olabileceği konusunda gereken farkındalığın olmadığı gözlemlenmiştir. Stratejik planın kurum imkan ve öncelikleriyle örtüşen ve sürdürülebilir bir gelişimi sağlayacak şekilde hazırlandığı konusunda fikir yürütmek oldukça zordur. Bunun anlaşılması için ayrı bir kapsamlı çalışmanın yapılması gerekir. Ancak planda ifade edilen stratejik hedeflerin yerine getiriliş süreçlerinin takip edilmesi konusunda herhangi bir öngörde bulunulmamıştır. Bu konudaki sorulara verilen cevaplar muğlak ifadelerden ibaret kalmıştır. Özetle; 2010-2014 dönemi Stratejik Planında hangi temel hedeflerin olduğu ve hangilerinin gerçekleştirildiği konusunda dahi tatmin edici cevaplar alınamamıştır.

Kurumda personelin performansının ölçülmesi konusunda kayda değer bir ölçüm veya değerlendirme sistemi yoktur. Ancak hizmetiçi eğitim için önemli kaynakların ayrıldığı ve motive edici eğitim programlarının ve iş gezilerinin organize edildiği belirtilmiştir. Kurumun bölgesel ve ulusal düzeyde

faaliyet gösteren belediye birlikleriyle sıkı bir diyalogunun olduğu gözlemlenmiştir. Kurumun performans planlarının hazırlanması ve faaliyet raporlarının hazırlanmasında kullanılacak olan verilerin toplanması ise müdürlüklerin inisiyatifine bırakılmış ve bu birimlerden gelen bilgilerin doğruluk/kesinlik açısından kontrolüne ihtiyaç duyulmamıştır. Klasik Weberyen Modelin hiyerarşik yapılanmasının doğal gereklerinde, aşağıdan yukarıya akan bilginin kesinliği kuralı hakimdir. Performans yönetiminin önemi hakkında genel bir kabul beyan edilmekle birlikte; bunun, kendi kurumları için hayati bir yönetsel araç olmanın yanında bir yasal zorunluluk olduğu konusunda oldukça zayıf bir farkındalık tespit edilmiştir.

Kurumda bariz bir yönetsel iletişim stratejisinin eksikliği öne çıkmaktadır. Kurumsal dikey ve yatay iletişim kuralları belirgin değildir ve bu alanda sözlü kültür hakimdir. Stratejik düzey yöneticilerin mutad toplantıları haricinde kurumsal düzeyde yöneticiler ile düzenli bir toplantı kültürü henüz gelişmemiştir. Haliyle müdürlükler arasında verilerin paylaşılması ve işbirliğinin geliştirilmesi konusunda stratejik eylemler gerçekleştirilememektedir. Gerekli verilerin diğer müdürlüklerden toplanması için en sağlıklı iletişimi mali işler müdürlüğü yapabilmektedir. Bunun temelinde ise yukarıdaki ifade edildiği üzere yasal finansal zorunluluklar çerçevesinde gelişmiş mali yönetsel kültür vardır. Öte yandan; diğer müdürlüklerin yatay iletişimle veri toplamaları neredeyse imkansız gözükmektedir. Başkan ve yardımcılarının talebiyle, müdürlükler arasından veri paylaşımını mümkün olabilmektedir. Kısacası; kurumda veri kullanımı, ancak diğer kamu kurumlarından gelen taleplerin yasal olarak karşılanması durumunda ve kurumun hazırlaması gereken yasal dökümanlar ile sınırlı kalmıştır.

4.Örnek 2: Kurumsal Performansın Yönetilebilir Olmasına Doğru Adımlar

Örnek 2 Türkiye'nin büyük şehirlerinden birisi olarak neredeyse ülke nüfusunun 1/5'ini barındırmaktadır. Bu şehir, sosyal, ekonomik, kültürel ve turizm göstergeleri açısından Türkiye'nin dünyaya açılan penceresi konumundadır. Bu ağır yükün altında kalan herhangi bir belediyenin işinin oldukça zor olacağı tahmin edilebilir. Nitekim; bu büyüklükteki bir kentin belediye yönetimi için özel yasal düzenlemelerinin yapılması ve kendine has bir yönetim modelinin geliştirilmesi gerektiği uzun yıllardır dile getirilmektedir. Ancak mevcut durumuyla, Örnek 2 ülkemizdeki diğer büyükşehir belediyeleriyle aynı mevzuata tabiidir ve herhangi bir özel yasal uygulamaya tabii değildir. Belediye hizmet binalarının kent genelindeki dağılımında ciddi bir dağınıklık olduğu ve yetersiz oldukları kabul edilmektedir. Bağlı kuruluş ve iştirakleriyle birlikte yaklaşık 52.000 çalışanı bulunmaktadır.

Bu kent, sosyo-ekonomik bakımdan Türkiye'nin gelişmiş illerinden birisi olarak gösterilmekle beraber, insani gelişmişlik ve yaşam kalitesi kriterleri bakımından Türkiye ortalamasını yansıtacak hemen her kesimin yer aldığı bir kenttir. Bu alandaki farklılıklar il genelindeki farklı ilçe belediyelerinin kentsel gelişmişlik ve yaşam kalitesi seviyesini sergileyen göstergelerden kolayca gözlemlenebilmektedir. Örneğin bir ilçe belediyesinde, kentsel yaşam kalitesini olumsuz etkileyen en temel unsur sosyo-kültürel faaliyetlerin azlığı, diğer bir ilçe belediyesinde ise altyapı eksiklikleri ve sağlıksız yaşam alanları gösterilebilmektedir. Özetle; il genelinde hem sosyal yapı hem de kentsel yapının oldukça kozmopolit olduğu, bunun da belediye yönetiminin karşılaştığı önemli sorunlar arasında olduğu dile getirilmektedir.

Tablo 11: Örnek 2: Yönetilebilir Bir Performans Arayışı

		Örnek 2: Performansların Yönetimleri (Managements of performances)
Ölçüm/Ölçme Performance measurement	Ölçüm Yöntemi Şekli (Type of measurement)	İçten interaktif ve kapalı
	Ölçüm Sisteminin Tasarımı (The design of the measurement system)	Her idari birim için organize edilmiş personel ve danışmanlar tarafından hazırlanan standart projeler
	Ölçüm Süresi (Span of measurement)	Kurumsal olarak belirlenmiş : ekonomi, verimlilik ve geçerlilik: girdi, aktivite, ürün, etki, sonuç
	Ölçümün Derinliği (Depth of measurement)	Mikro ve mezo
	Gösterge Kriterleri	Teknik ve işlevsel

	(Criterion of Indicators)	
	Ölçümün Spesifik Unsuru (Specific of dimension of Measurement)	Kaliteye ayrıca odaklanılmalıdır.
	Ölçmenin İşlevsizlikleri (Dysfunctionalities of measuring)	Patoloji konusunda ilgi başlar.
Birleştirme Performance aggregation (incorporation)	Birleştirme Seviyesi (Level of incorporation)	Karşılaştırmalı olarak statik
	Birleştirme Derecesi (Degree of incorporation)	Her idari işlev için bağlantılı fakat konsolide olmamış
Kullanım (Usage)	Genel Kullanım (Genral Use)	Bağılantısız politika ve idare döngüleri
	Temel raporlama odağı (Main Reporting Focus)	İç idari işlevler
	Kullanım ile öğrenme (standartlar) (Learning by Using (Standarts)	Tek ve ayrı iki döngülü
	Performans için hesap verilebilirlik (Accountability for Performance)	Yönetimsel
	Performansın potansiyel katma değeri (Potantial Value Added of Performance)	Tekil gelişmeler
	Performansın potansiyel işlevsizlikleri (Potential Dysfunction of Performance)	Tutarsız ve sub-optimal bilgi kullanımı
Tablo içindeki tanımlamalar modelin aslına sadık kalınarak belirlenmiştir, söz konusu tanımlamaların detaylı içeri yazarların kitabında bulunabilir.		

Kaynak: Bouckaert ve Halligan'ın (2008), "Four Ideal Type," tablosundan uyarlanmıştır.

Bu saha çalışması kapsamında mülakat yapılanlar tarafından Örnek 2, stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve kurumsal performans yönetimi bakımından Türkiye'de iyi uygulamaya sahip olan belediyeler arasında gösterilmektedir. Özellikle; stratejik düzey yönetici ve seçilmiş üyelerin bu konuda oldukça yüksek bir özgüvene sahip oldukları gözlemlenmiştir. DPT'nin en iyi stratejik plan örneği olarak kendi kurumlarının stratejik planını seçmekte ve kurumlarının stratejik olarak iyi yönetildiğini iddia etmektedirler. 1994'den günümüze hemen hemen aynı siyasi kadro ile yönetilmelerini ve mevcut belediye başkanının 3. kez seçilmesinin bu alandaki başarının eseri olduğu dile getirilmiştir.

- Örnek 2 uzun bir deneme sürecinden sonra kendine özel (Ad Hoc) model geliştirerek kurumsal performansını ölçtüğünü ve yönettiğini dile getirmektedir. Strateji geliştirmeden sorumlu birimin yöneticisi, özellikle the European Foundation for Quality Management (EFQM) ve Balanced Scorecard (BC) modellerinin özümsemesi için bu alanda ciddi eğitim programlarının düzenlendiğini ve danışmanlık hizmetlerinin alındığını vurgulamıştır. Özellikle stratejik hedeflerin takip edilmesi amacıyla sırasıyla Balanced Scorecard Modelinin ve EFQM modelinin öncelikle uygulandığını belirten yöneticiler, kısa bir süre sonra ihtiyaca cevap veremedikleri için kendilerine özel bir uygulama geliştirme yoluna gittiklerini belirtmiştir. Kurumsal performansın ölçülmesi ve yönetilmesi amacıyla geliştirilen modelin esin kaynağı olarak EFQM ve Blanced Scorecard modelleri gösterilmektedir.
- Kurumda uygulanan modelin temelinde Strateji Geliştirme Müdürlüğü tarafından belirlenen başlıklar altında tüm müdürlüklerden gelen veriler yıllık olarak toplanmakta ve değerlendirmeler önceki yılın verileriyle karşılaştırılarak yapılmaktadır. Toplanan veriler aynı zamanda ağırlıklı olarak yıllık performans programı ve faaliyet raporunun dizaynında kullanılmaktadır. Ancak stratejik planda öngörülen hedeflerin yerine getiriliş süreci hakkındaki sorunun iyi giden 'mülakat performansını' oldukça olumsuz etkilediği gözlemlenmiştir. Çünkü bu hedeflerin kurumun geliştirdiği model tarafından takip edilmediği belirtilmiştir. Sadece müdürlüklerden yıllık olarak toplanan verilerden oluşan tablo üzerinden kurumsal performansın değerlendirildiğinin dile getirmesi, EFQM ve

Balanced Scorecard modellerinin ne derecede özümsemiştiği hakkında ciddi soru işaretleri oluşturmuştur. Bu konudaki izlenim, söz konusu modellerin uygulaması aşamasında, kurumsal yönetimin altyapı eksikliğinden dolayı zorlanıldığı ve bunun karşısında daha kolay olabilecek, fakat EFQM ve BC modelleri ile pek bağdaşmayan özel bir kurumsal uygulamanın ortaya çıktığı yönündedir. Ancak personel performansının değerlendirilmesine ilişkin EFQM modelinin alt uygulamaları kurumda titizlikle takip edilerek olumlu neticeler alındığı ilgili müdürlük tarafından dile getirilmiştir. Bu alanda kurumsal aidiyet ve iş motivasyonunun sağlanmasına yönelik ayrı bir çabanın olduğu ve kurumun sürdürülebilir bir insan kaynakları(İK) yönetimi için yoğun çaba gösterdiği dile getirilmiştir. Örnek 1’ de olduğu gibi kurumun hizmet içi eğitim programlarının hazırlanması ve uygulanmasında bölgesel ve ulusal beledi birliklerle sıkı bir işbirliğinin olduğu gözlemlenmiştir.

KAYNAKÇA

- Bouckaert, G., Halligan, J. Managing performance: International comparisons, Routledge, London, (2008).
- Demirkaya, Y., “The Changing Management of Local Government under New Labour in England: Best Value Policy”, Public Administration and Management, Volume: 11/2, 44-74, (2006).
- Demirkaya, Y., “Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Üzerine Etkisi: Türkiye Örneği” Marmara Üniversitesi, Avrupa Birliği Enstitüsü, Avrupa Araştırmaları Dergisi, vol. 14/2, 133-150, (2006).
- Kulhmann, S., “New Public Management For The ‘Classical Continental European Administration’: Modernization At The Local Level In Germany, France And Italy”, Public Administration Vol. 88/ 4, 1116–1130 (2010).
- Pollitt C., Bouckaert G., Public Management Reform: A Comparative Analysis (2d expanded ed.), Oxford University Press, Oxford, (2004).



ISBN: 978 - 975 - 8254 - 53 - 8

ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ
NAZİLLİ İKTİSADİ ve İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ

KAPAK TASARIM : SERTAÇ RECEPOĞLU

